

Seminario di ASTRID
“Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali”
Roma, 11 giugno 2007

Intervento di Fulco Lanchester

Nel seminario del 24 maggio a “La Sapienza” ho evidenziato in maniera succinta gli elementi di contrapposizione tra i sostenitori dei quesiti e chi parla .

Riprendo, in maniera sintetica, alcuni degli argomenti esposti in quell’occasione , lasciando alle spalle contesto storico e sua evoluzione . Segnalo però la gravità estrema della situazione politica , con la prospettazione per la seconda volta in quindici anni della categoria crisi di regime . Di questo ambito , di cui sono espressione sintomatica i due editoriali di Sergio Romano del 20 maggio e del 10 giugno, discuterò alla fine ,anche perché è in uno specifico contesto di senso che le decisioni dei soggetti politicamente e costituzionalmente rilevanti vengono prese.

Articolò il mio ragionamento in tre parti (una generale,una tecnico-politica,una tecnico giuridica) ed una breve conclusione.

A-In generale sostengo che :

1.Lo strumento referendario è un’ascia incapace di innovare razionalmente le istituzioni ed in particolare su argomenti così complessi come il tema elettorale. Non ripropongo il tema della ricostruzione storica dell’art. 75 , comma 2 della Cost. e le ragioni per cui le ipotesi Mortati prospettate in commissione dei 75 vennero ridotte, né la vicenda della “parola scomparsa” , né ricordo i motivi della ritardata istituzione dell’istituto nel nostro ordinamento . Sottolineo , piuttosto, che lo sviluppo del referendum abrogativo in Italia non soltanto diverge dal disegno originario prospettato dal Costituente , ma appare anche eccentrico rispetto all’uso che ne viene fatto nelle grandi democrazie. Per quanto riguarda il tema specifico dei referendum in a) la natura speciale del sistema elettorale in materia elettorale ,ricordo : - senso stretto , al di là della sua copertura all’interno del sistema delle fonti (la definisco come norma di regime) ;b) il modo attraverso cui il Corpo elettorale viene coinvolto nel procedimento di modificazione del sistema elettorale in altri ordinamenti ,che non raggiunge i livelli di manipolatività e di confusione italiani .[I casi irlandese (art. 16 ,2-5° della Cost. , che costituzionalizza il STV, richiedendo una procedura aggravata ed i referendum costituzionali respinti del 1959 e del 1968) e neozelandese (la riforma del bicameralismo nel 1951,;la legge elettorale del 1956;l’art.10 del Constitution Act 1986 e i due referendum del 1992/1993)evidenziano i caratteri eccezionali della situazione italiana] ; c) il senso della consultazione in materia è (per contenuto e momento di effettuazione) incontrollato e contrario al regime (v. per questo Mads Qvortrup, A Comparative Study of Referendums: Government by the People ,Manchester,U.P.20052)

2.Non sembra realistico che il “pistolone” referendario possa convincere i partner alla riforma generale del sistema istituzionale (perché è di questo che si sta parlando) : i precedenti italiani evidenziano , infatti , che - per quanto riguarda i rami inferiori delle istituzioni- lo strumento referendario può superare i veti contrapposti (v. l. n.81/1993) , ma non riesce-invece- ad evitare l’autodistruzione causata dall’immobilismo dei veti contrapposti quando è direttamente in gioco il livello nazionale . [Il caso del 1993 insegna: le parti si misero d’accordo per il livello comunale e provinciale ma non riuscirono ad evitare il referendum nazionale sul Senato, portando al collasso il sistema . Qui non si tratta di applicare una strategia innovatrice incrementale, ma piuttosto si rischia la destrutturazione progressiva dell’ordinamento].

3. Ne consegue che non si può prendere sottogamba il meccanismo proposto dal comitato promotore, sostenendo “tanto non verrà mai utilizzato”, perché - in determinate condizioni di sfarinamento del sistema politico - costituzionale - esiste il rischio concreto che lo strumento di risulta divenga un’arma capace di uccidere sia il malato che gli aspiranti stregoni.

4. Un simile giudizio si connette con la valutazione del senso che il referendum assume in ordinamenti instabili e a “basso rendimento” .

5. Più in particolare, sono convinto della inesistenza delle condizioni socio-politiche che giustificano l’utilizzazione di meccanismi così brutali quali quello di un premio nazionale e senza previsione di quota limite inferiore . [Il presupposto indispensabile dell’omogeneizzazione del ceto politico e della società civile, che ha giustificato l’adozione catartica del meccanismo maggioritario negli anni Novanta, è stato falsificato dagli avvenimenti. Non ripeto ciò che ho già affermato sulla centrifugazione del ceto politico e sulla mancanza di fiducia reciproca].

B- Sul piano tecnico -politico sono convinto che :

1. Lo strumento proposto dalla normativa di risulta sia inadeguato al raggiungimento delle finalità proposte e più che essere sistemico si dimostri solo un tentativo insufficiente di riagggregazione delle aree .[Alla base dello stesso si pone - da parte di alcuni- un’analisi del rapporto sistema politico - strumenti istituzionali decisamente primitiva . Si tratta di un “duvergismo talebano”, recuperabile da anni negli scritti di Barbera ed altri :un simile archeoistituzionalismo è stato superato dalla scienza istituzionalistica contemporanea da almeno quaranta anni. La polemica contro le cosiddette leggi di Duverger era stata dimenticata da almeno quaranta anni, così come le affermazioni di Maranini e di Hermens del ventennio 1948-1967 e il ritrovare sulla stampa quotidiana, ma anche su riviste specializzate, affermazioni apodittiche “ senza se e senza ma” finisce per preoccupare forse più degli stesso strumenti ipotizzati .]

2. La riagggregazione prospettata dai promotori sarebbe in sostanza apparente ed avverrebbe solo a livello elettorale, mentre la frammentazione non potrebbe essere evitata in ambito parlamentare, poiché la semplificazione, avvenuta sul piano delle liste e sulla base di contrattazioni esplicite, sarebbe estremamente volatile.

C- Dal punto di vista tecnico - giuridico, infine, ritengo che :

1. I tre quesiti siano passibili di un esame più attento di quanto non sia stato fatto finora nella interessata previsione dei promotori di un automatico giudizio di ammissibilità da parte della Corte .

2. La Corte costituzionale - nell’ambito del giudizio di ammissibilità - debba esaminare gli effetti della normativa di risulta e sanzionarla facendo riferimento ai principi supremi dell’ordinamento costituzionale che verrebbero violati dalla normativa stessa .

3. I principi costituzionali messi in gioco dalla normativa di risulta siano evidentemente quello di eguaglianza e quello di ragionevolezza all’interno di quello più ampio di democraticità .[a)La Corte in effetti ha in alcune sue pronunce sottolineato l’insofferenza per la manipolatività di alcuni referendum;d’altro canto c’è da chiedersi se la Corte possa trattare in maniera così leggera il tema della trasformazione della rappresentanza politica per via referendaria .

b) La Corte dovrebbe chiedersi se nel testo costituzionale vi siano parametri che si pongano a limite del mutamento in materia . L’idea di un giudice di costituzionalità che si auto-costringe ad un attività meramente cartolare di verifica della auto- applicabilità del meccanismo di risulta e che non possa (debba) esaminare la eventuale vulnerazione di principi costituzionali nella stessa mi pare contraddire il ruolo della stessa Corte nel nostro ordinamento . Nell’ambito della valutazione della costituzionalità del meccanismo di risulta non si tratta tanto di risalire alle idee di Lavagna (1953),che rappresentano una estremizzazione da lui stesso respinta negli anni Settanta, ma di proseguire il ragionamento del Verfassungsgericht, che ha sostenuto, sin dagli anni Cinquanta, la necessità di temperare stabilità ed efficienza.

c) La normativa di risulta, con il suo attribuire nel caso dei primi due referendum, un premio senza limite inferiore alla lista di partito che dovesse conseguire la maggioranza relativa dei voti in realtà

attribuisce un premio di portata irragionevole . La soglia di esclusione e quella di rappresentanza teorica a livello nazionale in una competizione maggioritaria uninominale è infatti infinitamente inferiore rispetto a quella del premio di maggioranza senza soglia .La Corte ha in questo caso la possibilità - sulla base dei contributi della scienza politica , ma anche della più avvertita dottrina costituzionalistica- di differenziare i sistemi elettorali sulla base della loro selettività e non soltanto dall'utilizzazione della formula . Dal punto di vista concettuale l'uso della soglia come strumento tecnico di misurazione della discorsività del sistema evidenzia la costituzionalità nel nostro ordinamento di un meccanismo elettorale basato su formula maggioritaria in collegio uninominale e la proibizione di meccanismi e che – ad es.-- attribuiscono al vincitore i seggi sulla base di lista maggioritaria a livello nazionale. L'esempio di ordinamenti non democratici che attribuiscono tutti i seggi su base maggioritaria a livello nazionale dovrebbe far pensare .]

4.Nella frammentazione elettorale esiste il rischio teorico che il premio assuma caratteri irragionevoli è presente ,vulnerando il principio di uguaglianza .

5.Risulta inconsistente l'affermazione che una simile eventualità esiste nella legge vigente , poiché la Corte ne prenderebbe atto solo nel corso del giudizio di ammissibilità .

6.Qualora la dichiarazione di inammissibilità si riferisse al problema del premio , la Corte potrebbe non soltanto esprimere un monito per la modifica della legge , ma anche considerare che il premio possa essere ragionevole dopo una determinata soglia. Volendo essere consequenziale la Corte potrebbe pervenire alla stessa ablazione del premio , considerando lo stesso incostituzionale.In questo modo non vi sarebbe alcun vuoto normativo .

7.Per quanto riguarda il tema formale , l'eventuale sottoposizione al Corpo elettorale di due quesiti omogenei per le finalità , ma distinti nella votazione potrebbe comportare il teorico pericolo di una contraddizione tra gli stessi con l'approvazione di uno e la riezione dell'altro .

8.Per quanto riguarda il terzo quesito , mi convincono le osservazioni che esso contraddica i criteri di non manipolatività che la Corte ha a suo tempo individuato .

D-Conclusioni -

Devo una risposta finale a chi ha sostenuto che discutere di ammissibilità significa non essere rassegnati “ a proiettare i [personali] desideri sulla realtà” ossia significa essere dispiaciuti “dalle precedenti sentenze di ammissibilità [sperando] oggi di vedere un rovesciamento di giurisprudenza, sia che [si] dichiarino apertamente che di questo si tratti, sia che lo [si]neghi”. L'osservazione potrebbe essere ribaltata , ma ammetto che sono indotto a parlare dell'argomento , perché convinto che la Corte possa e debba approfondire l'argomento al fine di esplicitare i propri compiti in modo corretto . Quanto al problema dell'affidabilità dei precedenti ,ricordo che se la giurisprudenza fosse statica la sentenza “separati , ma eguali” sarebbe ancora un dato incontrovertito e non modificato dalla *Brown vs. Board of Education of Topeka* (1954).

Infine, mi preoccupa il contesto in cui si svolge la situazione . Già nel 1993 il movimento referendario non è riuscito a controllare il processo innovativo , che gli è sfuggito di mano. In questo momento ,e gli articoli di Romano costituiscono un indice empirico significativo,ciò che viene richiesto non è la rilegittimazione del patto costituzionale , ma la rifondazione dello stesso anche con manovre extra ordinem .

La spallata referendaria volta alla dicotomizzazione presenta altissimi rischi per l'assetto costituzionale vigente . E' il frutto di un progetto “carsico” che riappare nella storia costituzionale repubblicana nei momenti di particolare difficoltà . Dire che costituisce uno stimolo può essere una proiezione di desideri sulla realtà . E' più probabile invece che sia la prospettazione di un adeguamento brusco alla realtà , ma con l'archiviazione di un certo tipo di equilibrio di valori che non potrebbero essere ribaditi, ma mutati senza sconti .

Di fronte ad una simile alternativa e in presenza di una centrifugazione dei poli , sono convinto che sarebbe più opportuno assecondare il processo riformatore attraverso la naturale centripetazione delle ali più responsabili presenti nell'ordinamento,al fine di pervenire ai necessari interventi istituzionali .