

L'ammissibilità dei referendum elettorali 2007

di Stefano Ceccanti

- 1- Premetto che mi concentrerò sui quesiti Guzzetta relativi alla formula elettorale (1 e 2), tralasciando il terzo, che ha un'importanza prevalentemente simbolica.
- 2- Ribadisco anzitutto quanto ho già avuto occasione di dire al seminario del 24 maggio all'Università “La Sapienza”. Ho la sensazione che discutiamo di inammissibilità perché alcuni tra di noi non si rassegnano (spesso lo faccio anch'io) a proiettare i loro desideri sulla realtà. In particolare chi è dispiaciuto dalle precedenti sentenze di ammissibilità spera oggi di vedere un rovesciamento di giurisprudenza, sia che dichiari apertamente e francamente che di questo si tratti, sia che lo neghi. Capisco in particolare chi tenta di negare che si tratti di *revirement* per dare più forza ed efficacia alla propria posizione, ma di *revirement* si tratterebbe comunque e peraltro un *revirement* quanto mai brusco con cui si pretenderebbe di trasformare, come cercherò di chiarire oltre, un giudizio di ammissibilità del referendum in un giudizio di costituzionalità della legge vigente.
- 3- I tentativi espliciti o surrettizi di spingere verso tale *revirement* fanno anzitutto perno sul carattere “manipolativo” dei quesiti. Ora, com'è noto, la giurisprudenza costante in materia elettorale, che non vale la pena di richiamare in dettaglio perché per l'appunto costante, e nonostante le dichiarazioni di principio in senso contrario non ravviso sin qui dimostrazioni pratiche convincenti, segnala che perché vi sia ammissibilità la normativa di risulta deve essere immediatamente applicativa, non creando *ex novo* modalità operative assenti nella legge vigente. I quesiti da questo punto di vista appaiono francamente inattuabili: essi, al contrario di quanto talora si afferma in modo impreciso, sostenendo che trasferirebbero il premio dalla coalizione alla lista più votata, si limitano a eliminare il soggetto coalizione (a tutti gli effetti: dagli sbarramenti privilegiati al premio) mantenendo il soggetto lista che è già presente nella legge. In termini più precisi non di trasferimento si tratta, ma di soppressione di una delle due eventualità oggi previste e di espansione dell'altra. D'altronde il quesito del 1993, eliminando il quorum del 65%, trasformava in regola (l'elezione

maggioritaria) ciò che prima in termini di fatto era una mera eccezione e di conseguenza in eccezione (l'elezione su base proporzionale) ciò che prima era una regola. Il quesito del 1999 eliminava la seconda modalità di assegnazione dei seggi (la formula proporzionale), mantenendo intatte la prima (quella maggioritaria) e la terza (il recupero dei migliori dei non eletti). In termini di diritto non vi è differenza tra le due possibilità alternative (coalizione e lista) anche se in termini di fatto il ricorso alla coalizione è più semplice e immediato; del resto in termini di fatto, come appena richiamato, sia l'elezione maggioritaria pre-1993 al Senato sia il recupero dei non eletti nel Mattarellum erano ipotesi assolutamente marginali. Ma soprattutto vi è un precedente decisivo, la sentenza n. 10/1995, che trattava un caso identico, l'estensione a tutti i Comuni del sistema previsto sotto 15.000 abitanti che prevede solo la lista di coalizione e non anche la coalizione di liste. In quel caso la Corte diede per pacifica l'ammissibilità, sostenendo stringatamente nel punto 2 del considerato in diritto:

“Le disposizioni delle quali si propone l'abrogazione esprimono con chiarezza ed in modo univoco il quesito sottoposto all'elettore. L'eventuale accoglimento della proposta referendaria determinerebbe l'unificazione nella disciplina delle modalità elettorali comunali, con la estensione a tutti i comuni del sistema attualmente previsto per i comuni sino a 15.000 abitanti. Non verrebbe meno in nessun momento lo strumento elettorale necessario per il rinnovo degli organi elettivi delle amministrazioni locali, né si determinerebbero incertezze interpretative tali da provocare il rischio di paralisi, sia pure temporanea, di tali organi.”

- 4- Superato l'argomento-base relativo alla manipolatività, che scambia l'eccezionalità di fatto (che potrebbe anche non essere tale: pensiamo ad un ritorno alle urne dopo una crisi di una maggioranza: non potrebbe valere la pena di presentare una lista unica tra gli alleati rimasti fedeli?) per un vincolo di diritto, e che si fonda poi su esempi che non attengono alla materia elettorale, attorno ad esso se ne addensano altri che coinvolgono la normativa di risulta. Essi potrebbero già essere scartati in via pregiudiziale richiamando il fatto che mai la Corte in materia elettorale si è assunta l'onere di decidere per l'inammissibilità sulla base della costituzionalità della normativa di risulta, limitandosi al massimo ad un monito al Parlamento. Infatti la sentenza 32/1993 dichiarò ammissibile il quesito Senato che produceva direttamente effetti relevantissimi di scarto rispetto al principio del “voto uguale” che non preesistevano nella legge; gli “inconvenienti” furono segnalati e proposti al Parlamento sotto forma di monito. Tale caso risolve in via preventiva e credo sostanzialmente definitiva qualsiasi dubbio.

Così recita infatti il n. 5 del Considerato in diritto della 32/1993: “La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro - fermi restando gli artt. 9, secondo comma, e 28 della legge n. 29 del 1948 - gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua.”

Si aggiunge però un elemento emergenzialista per superare tali ostacoli: non essendovi altro modo praticabile per giungere a sindacare una legge elettorale, tanto varrebbe utilizzare il giudizio di ammissibilità per giungere a quell'esito. Non penso, neanche in questo caso, che il nobile e condivisibile fine giustifichi il ricorso a mezzi impropri.

5- Ammesso e non concesso, invece, che tale preclusione non si ripeta, esaminiamo nel dettaglio gli argomenti relativi alla normativa di risulta. Il primo è quello relativo alla irragionevolezza di una normativa che, nel momento in cui vincolasse il premio solo ad una lista e non anche a una coalizione, porterebbe con sé effetti eccessivamente disrappresentativi, almeno per la Camera, visto che al Senato col meccanismo dei premi regionali il meccanismo è costruito per giungere a una compensazione. Anche qui si tratta di un argomento di fatto, irrilevante in termini di diritto, quanto meno perché altri oppositori del referendum sostengono che in realtà l'esito più probabile sarebbe la confluenza di tutte le forze politiche in liste coalizionali, negando quindi un effetto disrappresentativo superiore a quello già possibile oggi con l'utilizzo della coalizione. Talora sono le stesse persone a sostenere contemporaneamente entrambe le critiche, che sono logicamente opposte: o c'è una maggiore disrappresentatività o c'è un'elusione col ricorso a listoni eterogenei. In ogni caso dubito che abbia senso chiedere alla Corte di trasformare il giudizio di ammissibilità in un seminario politologico per stabilire quale sia più probabile. Ma soprattutto, come già

richiamato, le norme relative ai Comuni italiani inferiori ai 15.000 abitanti prevedono un identico meccanismo, già ritenuto estensibile dalla Corte a tutti i comuni nella sentenza n. 10/1995. Se ci fosse stata una lesione del principio del “voto uguale” e fosse immaginabile un sindacato sulla normativa di risulta, la Corte avrebbe dovuto già dichiarare inammissibile quel referendum dato che il “voto uguale” dovrebbe conformare l’intero ordinamento. Come se non bastasse, anche il diritto comparato ci dimostra che la previsione del premio esclusivamente alla lista più votata ha solidi agganci nella legislazione francese (la cui Costituzione non è da meno, all’art. 3 nell’affermare il principio del “voto uguale”: l’articolo 238 del vigente “*Code électoral*” prevede per i Consigli regionali un premio fisso di un quarto di seggi per la lista più votata, che partecipa altresì al riparto degli altri seggi; il successivo art. 262 prevede per i Comuni con più di 3.500 abitanti addirittura un premio pari alla metà dei seggi per la lista più votata, che partecipa altresì al riparto degli altri seggi).

- 6- Eliminato tale argomento, se ne propongono vari altri che hanno però, a differenza del precedente, tutti un ulteriore problema: che sono già contenuti pari pari nella legge vigente. Di conseguenza, ammesso e anche qui non concesso, che la Corte debba prenderli sul serio, sarebbe poi costretta a cadere in una serie di alternative tutte devastanti:
 - a) lasciare in piedi una legge delegittimata, limitandosi a dichiarare inammissibile il referendum per l’incostituzionalità di una normativa che verrebbe lasciata in piedi magari con un flebile monito al parlamento;
 - b) far cadere anche la legge determinando un vuoto, col risultato paradossale di una giurisprudenza che era partita dalla diretta applicabilità della normativa di risulta per evitare che il corpo elettorale producesse vuoti e che arriverebbe a produrli direttamente;
 - c) intervenire direttamente sulla legge con una sentenza manipolativa niente di meno che sulla formula elettorale dopo aver impedito un intervento al corpo elettorale perché ritenuto manipolativo.
- 7- Ammesso e sempre non concesso che la Corte voglia incamminarsi su quelle strade quanto mai avventurose, il primo e più diffuso argomento tra quelli ricavabili dalla legge vigente è l’assenza di una soglia minima di voti per il premio in seggi. Si fa in questo caso l’esempio della cosiddetta “legge truffa” (legge 148/1953), a cui si aggiunge talora anche la legge francese 519/1951 (“*loi scélérate*”) per giungere a sostenere che il premio sarebbe logicamente accettabile solo per rafforzare una maggioranza già esistente, non per trasformare una maggioranza relativa in voti in una maggioranza assoluta in seggi. Anche le vigenti normative per i Comuni sopra 15.000 abitanti e quelle per le Province vengono ricondotte un po’ a forza in questo schema essendo il premio previsto per il vertice

dell'esecutivo che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Tuttavia, oltre ai Comuni inferiori a 15.000 abitanti, la cui normativa fu ritenuta estensibile a tutti con la sentenza n. 10/1995, il precedente specifico per questo giudizio, questo schema non riesce a coprire neanche la legge 43/1995 (il cosiddetto "Tatarellum"), peraltro solennemente confermata come norma transitoria dalla legge costituzionale 1/1999, che assegna in ogni caso almeno il 55% dei seggi a favore delle liste collegate al Presidente più votato in un unico turno di voto. Infine anche il riferimento alla cosiddetta "legge truffa" non appare pertinente, se si considera che la legge che funzionò da battistrada, la 84/1951 relativa ai Consigli comunali, prevedeva che la prima lista o coalizione di liste in unico turno di voto vedesse attribuiti a suo favore ben i due terzi del Consiglio (art. 8). Con tutta evidenza la legislazione premiale dei primi anni '50 era mirata su due *species* diverse: premio alla maggioranza relativa in presenza di un sistema competitivo tra almeno due alternative (quello locale) e premio alla maggioranza assoluta per espandere i margini quantitativi dell'unica maggioranza positiva, al netto delle conventio ad excludendum (piano nazionale). In assenza di queste ultime è logico che ove il premio sia previsto e non si opti per il sistema pur preferibile del doppio turno vada alla maggioranza relativa affinché sia trasformata in assoluta. Neanche l'argomento in sé sarebbe del tutto convincente: non solo perché i sistemi uninominali producono spesso "naturalmente", senza premio, analoghe disrappresentatività, talora persino maggiori (si veda il caso delle Legislative francesi di questi giorni, in cui il primo partito con poco meno del 40% dei voti può ottenere circa il doppio dei seggi, oltre il quorum per una modifica unilaterale della Costituzione), ma perché l'assenza di una soglia retroagisce sui comportamenti e spinge in maniera decisiva all'aggregazione, al superamento della soglia che non c'è, dato che non sarebbe decisiva la collocazione di partiti di centro dopo il voto. Se chi arriva primo ha la maggioranza garantita l'incentivo alla coalizione pre-elettorale è pressoché irresistibile. Al contrario la presenza di una soglia facilita il non raggiungimento della stessa perché i partiti posti al centro non hanno a quel punto interesse a che il premio scatti: lo ha dimostrato negli anni la legge vigente a Trento sull'elezione diretta del sindaco, che subordinava in origine il premio per le liste del sindaco vincente al secondo turno a una soglia del 40% al primo turno. Il comma 9 dell'art. 27 della l.r. 30/11/1994 n. 3 è stato poi meritoriamente abrogato dall'art. 36 della legge 22 dicembre 2004, n. 7 per evitare che si presentassero "candidati civetta" che avevano lo scopo di far galleggiare il sindaco eletto un consiglio frammentato dalla proporzionale.

- 8- Un secondo argomento è poi quello relativo al fatto che il premio verrebbe a sommarsi ad uno sbarramento significativo del 4% alla Camera e dell'8% regionale al Senato (essendo

destinate a scomparire le micro-soglie per i partiti coalizzati). Anche qui, fermo restando che sarebbe possibile (secondo alcuni in termini negativi) fondersi in “listoni” unici per aggirare tali sbarramenti, il diritto francese non è da meno: i già citati articoli del *Code Electoral* (262 e 338) non contengono solo i richiamati premi, ma ad essi si cumula anche una forte clausola di sbarramento al 5% dei voti validi. Alla fine, surrettiziamente, sia in questo come negli altri argomenti, tende in realtà a ricomparire il corto circuito che dal principio del “voto uguale” comune a tutte le democrazie tende a portare all’idea della costituzionalizzazione implicita di una formula proporzionale pura, al massimo suscettibile di qualche sbarramento, come tale non praticata in nessuna delle grandi democrazie, né al centro né in periferia, Germania esclusa, e che si vorrebbe in qualche modo riproporre e imporre alla Corte italiana, con una sorta di proporzionalismo astorico. Potrei scherzosamente aggiungere anche talebano, essendo stato accusato di duvergismo talebano; del resto la tesi di una costituzionalizzazione implicita, totale o parziale, del principio costituzionale si è sempre urtata con un solidissimo argomento: laddove si è voluto costituzionalizzare la proporzionale da parte della medesima Assemblea costituente lo si è fatto, ovvero in alcuni Statuti speciali per la composizione del Consiglio regionale, come dimostrano l’art. 16 dello Statuto sardo (l. cost. 26/2/1948, n. 3) e l’art. 19 dello Statuto del Trentino Alto Adige (l.cost. 26/2/1948, n. 5; l’art. 54 del medesimo Statuto prevedeva tale vincolo anche per gli enti locali), a cui si aggiunse poi l’art. 13 dello Statuto Friuli-Venezia Giulia (l. cost 31/1/1963, n. 1); limiti tutti rimossi dalla l. cost. 2/2001, che ha lasciato introdotto il vincolo per il solo Consiglio provinciale di Bolzano (art. 47 dello Statuto novellato dalla 2/2001). La tesi è confutata in ultimo, con puntuali richiami alla giurisprudenza costituzionale da E. Grosso nel commento all’art. 48 Cost. contenuto nel Commentario Bifulco-Celotto-Olivetti. Né vale lo specifico argomento che ciò varrebbe per una legge elettorale per il solo Parlamento nazionale che sarebbe incomparabile con gli altri livelli: l’unico argomento che cerca di evitare in qualche modo il peso alquanto ingombrante del precedente specifico della sentenza n. 10/1995. Quand’anche tale argomento avesse una sua parte di verità, esso andrebbe riferito all’unica vera specificità che ha un Parlamento nazionale, quella del potere di revisione costituzionale; ma allora tale argomento potrebbe essere usato contro premi che, nel caso italiano, portassero oltre la soglia dei due terzi dei componenti. Del resto fu l’argomento più fondato portato nel 1953 contro la già citata legge a premio di maggioranza; ma qui esso non può essere usato contro la legge che per la Camera si ferma al 54% nazionale e ancor meno contro quella per il Senato, che prevede i premi regionali. Per inciso, a prescindere da ulteriori obiezioni circa l’autonomia del

giudizio sui singoli quesiti, questa differenza della dimensione di scala a cui si assegnano i premi, che rende le leggi elettorali vigenti già diverse, travolge anche gli interrogativi sull'ammissibilità di due quesiti diversi per Camera e Senato col rischio di esiti diversi. Del resto anche nel 1953 il premio fu introdotto alla sola Camera.

- 9- Più interessante è invece la questione se un quesito integralmente abrogativo potrebbe essere ammissibile facendo nel caso in questione rivivere il Mattarellum e aggiungendo così anche tale quesito al giudizio degli elettori. Dal momento che considererei migliore come normativa di risulta tale esito rispetto ai quesiti Guzzetta (che comunque per me, oltre che perfettamente ammissibile, è già comunque migliorativo della legge esistente) sarei tentato di sostenerne la costituzionalità. Credo però che finirei così anch'io per ripetere l'errore di proiettare i desideri sulla realtà. In particolare mi sembra difficilmente superabile la sentenza n. 40/1997 circa l'inammissibilità del referendum sui maestri elementari, in cui la Corte esprime la sua contrarietà all'interpretazione secondo cui vi sarebbe la reviviscenza della normativa precedente.

Recita il punto 2 del Considerato in diritto:

“Che tale sistema possa consistere nel ripristino dell'insegnante unico, quale mezzo per impedire la lamentata frammentazione dell'insegnamento e, quindi, la rottura del rapporto pedagogico e lo scadimento dell'attività didattica, è dubbio. La normativa che, nel decreto legislativo n. 297 del 1994, eventualmente risultasse dall'abrogazione delle parti sottoposte a referendum non giustifica tale conclusione, mancando regole o principi che possano subentrare alle norme abrogate, i quali abbiano come contenuto, appunto, il ripristino del sistema a insegnante unico. “

Anche a prescindere da tale sentenza, se si guarda alla già citata legge 148/1953 (cosiddetta “legge truffa”) e soprattutto alla successiva legge 31 luglio 1954, n. 615 che ripristinava lo *status quo ante*, si vede che l'articolo unico della seconda constava di due commi: col primo si specificava l'abrogazione dei punti I, II, III, IV dell'articolo unico della legge 148/1953 (ad esclusione del solo V, numero dei deputati), col secondo si affermava: "L'elezione della Camera dei deputati si effettua con l'osservanza delle disposizioni previste dal t.u. 5 febbraio 1948 n. 26 e del punto V della 148/1953". Dunque, il legislatore di allora non ritenne che la mera abrogazione delle parti da abrogare della 148/1953 fosse sufficiente ed esplicitò il ripristino della normativa pre-148/1953. Infine, ammessa e non concessa la reviviscenza., la Corte - ad essere coerente con sé stessa - dovrebbe forse dichiarare inammissibile una richiesta di referendum abrogativo totale della

270/2005 in quanto equivalente a quesito talmente ampio da non essere omogeneo e dalla matrice logica non unitaria

Ma spero appunto di essere confutato giacché in questo caso le mie opinioni provvisorie vanno contro i miei desiderata. In ogni caso sconsiglierei caldamente dall'abbandonare quello che ritengo certo per l'incerto, caso mai si può aggiungere l'incerto al certo.