

Su alcuni profili di inammissibilità dei referendum “Guzzetta”

di Marilisa D'Amico

Non è facile interrogarsi oggi sulla eventuale ammissibilità dei referendum elettorali depositati in Cassazione e su cui ora è in corso la raccolta delle firme.

La classe politica ha perso ormai molto tempo per mettere mano ad una riforma seria e condivisa; le proposte sono molte, le idee e le ricette non chiarissime.

Come cittadini, si è senz'altro tentati dal richiamo al “mattarellum” che, pure con tutti i suoi difetti, ha comunque creato in Italia le condizioni per la formazione di un bipolarismo, di un'alternanza fra coalizioni, di un rapporto diretto fra il voto dei cittadini e la nomina del premier.

Ma, soprattutto, quel sistema è frutto di un pronunciamento popolare, pronunciamento che è stato ignorato da chi ha messo mano alla riforma elettorale nel 2005.

Tuttavia il vero difetto del “mattarellum”, quello che ne determina una sorta di schizofrenia tecnica, prima che pratica, è senz'altro la quota di recupero proporzionale del 25% in un sistema che voleva essere maggioritario: come è ampiamente noto, le ragioni almeno formali che portarono il legislatore alla scelta di un sistema “ibrido” erano incentrate sul rispetto della volontà espressa dal popolo con il voto referendario. Nulla di più falso, ovviamente, giacché il risultato tecnico, dovuto alla circostanza che il referendum fosse manipolativo e non potesse, attraverso il ritaglio, ottenere risultato diverso, non doveva creare alcun vincolo: l'unico vincolo, per il legislatore del 1993, avrebbe dovuto essere il rispetto di un'indicazione contraria al mantenimento di un sistema elettorale proporzionale.

Dal 1993, e dalla pronuncia del giudice costituzionale di ammissibilità di quei referendum elettorali, è passato molto tempo e, soprattutto, la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi in moltissime occasioni sull'ammissibilità di numerosissimi referendum sugli argomenti più disparati, confermando comunque il proprio ruolo di arbitro “ragionevole”, mai soltanto formale, nell'ammettere i quesiti referendari proposti. Tale ruolo è stato in alcune occasioni esercitato in modo molto severo, con conseguenze politiche rilevanti, come nel caso, ad esempio, dei referendum sulla legge n. 40 del 2004, in tema di procreazione medicalmente assistita, dove la Corte, bocciando il referendum sull'intera legge, ha condizionato in modo profondo le argomentazioni dei promotori e la stessa possibilità degli elettori di appassionarsi al voto.

A me sembra che solo apparentemente i primi due quesiti referendari proposti sulla legge elettorale attualmente vigente possano ritenersi ammissibili: in realtà, essi nascondono un vizio di ragionevolezza, che non dipende soltanto dall'esito irragionevole del referendum, come cercherò di spiegare, ma dalla stessa struttura del quesito.

Il problema attiene alla normativa di risulta: quest'ultima, infatti, prevederebbe una soglia di sbarramento per ciascuna lista pari al 4%. Venendo meno la possibilità di formare coalizioni fra le diverse liste, verrebbe meno anche la previsione relativa alla soglia di sbarramento per la coalizione medesima (attualmente fissata al 10%, purché almeno una lista della coalizione abbia raggiunto almeno il 2%).

Di conseguenza, la normativa di risulta, non prevedendo alcuna soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza, permetterebbe alla lista più votata di ottenere tale premio purché essa superi il 4% di sbarramento. Potenzialmente l'applicazione della nuova disciplina sarebbe notevolmente distorsivo, come è già stato da molti osservato. Ipotizziamo che ad ogni lista corrisponda un partito: stando ai risultati delle elezioni del 2006, il partito di maggioranza relativa (Forza Italia) con poco più del 23% dei voti si sarebbe aggiudicato il 55% dei seggi.

Tale risultato potrebbe presentare problemi non solo di merito ma anche di costituzionalità.

Si ricordi, infatti, che la Corte costituzionale ha affermato che la Costituzione non impone un sistema di tipo proporzionale: secondo il giudice costituzionale, infatti “Ciascun voto, ..., nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale. Ma, ..., il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari” (sent. n. 43 del 1961); in più occasioni, poi, ha affermato che il principio di uguaglianza del voto non esige “che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sent. nn. 39 del 1973, 6, 60 e 168 del 1963, 43 del 1961).

Tuttavia, è anche bene ricordare che la scelta del legislatore rimane sottoposta al “controllo di ragionevolezza”(sent. n. 107 del 1996), un giudizio che consente alla Corte di verificare i meccanismi con cui i voti sono trasformati in seggi.

Qualcuno potrebbe obiettare che, se è irragionevole la normativa di risulta, lo è anche la legge attualmente in vigore. Tuttavia, l'effetto distorsivo della legge n. 270 del 2005 pare rimanere nei limiti della ragionevolezza. Infatti, la normativa vigente incentiva fortemente i partiti a formare ampie coalizioni, per esempio prevedendo un abbassamento notevole delle soglie di sbarramento per i partiti che si coalizzano. Di conseguenza, la legge, spingendo alla formazione di due ampie coalizioni capaci di ottenere percentuali di voto vicine al 50%, garantisce che l'effetto distorsivo determinato all'attribuzione del premio di maggioranza rimanga contenuto.

Al contrario, la legge “referendata” provocherebbe una distorsione eccessiva tra voti ottenuti e seggi conquistati.

A questo quadro preoccupante, dagli esiti pratici prevedibili, autorevoli colleghi affermano che, in ogni caso, la Corte costituzionale, nel giudicare l'ammissibilità del referendum, dovrebbe disinteressarsi del risultato; che la normativa di risulta e la sua incostituzionalità non sono “affare” della Corte: tuttavia, come costituzionalisti, non possiamo ignorare che la normativa di risulta dal 1993 è stata considerata politicamente vincolante per il futuro legislatore; e, soprattutto, non possiamo ignorare che in alcuni casi la costituzionalità della normativa di risulta è stato il motivo, anche se non dichiarato esplicitamente, di alcune pronunce di inammissibilità. Ciò è dimostrato dalle decisioni in cui la Corte ricorre al criterio del contenuto “costituzionalmente vincolato” e alla trasformazione che tale requisito ha subito nel corso degli anni. Pensiamo alla decisione n. 35 del 1997, in tema di aborto, in cui la Corte ritiene la procedura della legge n. 194 del 1978 “a contenuto costituzionalmente vincolato”, ma nella quale tutto il ragionamento si basa sulla eventuale violazione del diritto alla vita del nascituro e su un più corretto bilanciamento fra i principi costituzionali coinvolti; pensiamo anche alla decisione n. 41 del 2000 in tema di patronati sindacali, dove il venire meno della legge è ritenuto inammissibile perché in contrasto con l'art. 38 della Costituzione.

L'esito irragionevole e contrario allo spirito di un referendum come quello di cui si discute, che, invece, viene presentato ai cittadini come un miracoloso rimedio nel senso della semplificazione del sistema politico (facendo finta che l'esperienza della legge elettorale dal 1993 al 2005 non sia servita almeno a dimostrare fino in fondo come sia illusoria e falsa la convinzione che il cambiamento tecnico della legge elettorale sia davvero in grado di modificare la realtà partitica sottostante, in un contesto dagli elementi caratterizzanti opposti a quelli che la legge elettorale dovrebbe determinare!) comporta a mio avviso un ulteriore profilo di inammissibilità.

La Corte, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, ha sottolineato l'importanza della chiarezza e univocità del voto referendario, pena l'inammissibilità per violazione della libertà di voto degli elettori. E ciò anche nel caso in cui si tratti di un referendum manipolativo.

A mio avviso, in questa occasione, si chiede all'elettore di votare un testo per ottenere un certo esito “sostanziale” (la riduzione del numero dei partiti), ma poi l'esito effettivo è già in

partenza diverso, in quanto dipendente da una circostanza fattuale e, per giunta, ipotetica (poiché o le forze politiche si uniranno in un partito solo elettorale oppure vi produrrà una fortissima lesione al principio rappresentativo): pertanto, l'incongruenza fra il contenuto del referendum e i suoi esiti tecnici comporta una mancanza di chiarezza dello stesso quesito.

Non è infatti il quesito in sé ad essere equivoco: trattandosi però di un quesito manipolativo, occorre che la chiarezza e l'univocità si estenda anche alla normativa di risulta, per quello che riguarda i confini del ritaglio e gli effetti del medesimo. Nel caso di cui stiamo ragionando si presenta come certo un risultato che tale non è: l'effetto della manipolazione, eliminando il riferimento alle "coalizioni", potrebbe essere quello ipotizzato dai promotori, ma potrebbe anche, al contrario, essere quello di regalare la maggioranza in Parlamento ad un partito minoritario, ma in percentuale più votato degli altri. Tale quesito, dunque, è irragionevole, perché si propone uno scopo che non è affatto raggiungibile con il semplice risultato del referendum; esso, quindi, si presenta inidoneo, in quanto "manipolativo", a consentire all'elettore, con un "sì" o con un "no", di manifestare una propria univoca volontà. Delle due l'una: se con il referendum davvero si ritiene di introdurre in Italia uno strumento per ridurre il numero dei partiti, così come nel 1993, attraverso la manipolazione del sistema del Senato, si voleva comunque introdurre un sistema elettorale di tipo maggioritario, tale intenzione dei promotori non è affatto garantita dalla manipolazione che si chiede agli elettori, potendo verificarsi, al contrario, una profonda lesione della nostra democrazia, nel caso in cui il sistema partitico reagisse diversamente; se, invece, nel quesito proposto ci si disinteressa della normativa di risulta, volendo colpire soltanto il riferimento alle coalizioni, allora il tipo di manipolazione è di dubbia ammissibilità, perché nei referendum manipolativi, la Corte ha sempre avuto particolare attenzione al rapporto fra mezzo (il quesito) e fine (la normativa di risulta).

Nel primo caso, comunque, l'elettore verrebbe in qualche modo indotto in errore in quanto gli si presenterebbe un risultato potenzialmente diverso rispetto a quello reale; nel secondo caso, verrebbe meno totalmente la chiarezza intrinseca del quesito che richiede chiarezza appunto fra la manipolazione e le sue finalità. Si potrebbe obiettare che il riferimento ai referendum elettorali ammessi nel 1993 conforta sull'ammissibilità dei quesiti proposti ora: ciò è vero soltanto alla luce di un esame superficiale. Le differenze sono profondissime, non soltanto per il diverso contesto in cui opera oggi la Corte e per il peso che nella storia del nostro paese ha già avuto la normativa di risulta, che il giudice costituzionale non può affatto ignorare, ma, da un punto di vista strettamente giuridico, perché l'effetto distorsivo della normativa di risulta nel 1993 incideva sul singolo collegio, mentre l'oggetto dei referendum attuali è proprio l'intera legge elettorale e il rapporto fra il riferimento al partito, anziché alla coalizione, e il premio di maggioranza. Va ricordato anche che in molte occasioni la Corte ha ragionato sull'impossibilità di far venire meno, con il voto referendario, istituti necessari nella Costituzione: il sistema elettorale è l'architrave di uno stato democratico. Un referendum che avesse come risultato quello di creare un sistema elettorale profondamente irragionevole e quindi inutilizzabile, come quello di cui si discute ora, presenterebbe seri problemi di ammissibilità anche sotto questo profilo.

La mela, come si è detto, è "avvelenata", ma, in varie occasioni, la Corte non si è tirata indietro e ha senz'altro analizzato a fondo le conseguenze di un voto referendario: in questo caso, molto più che in altri, le conseguenze irragionevoli e potenzialmente in grado di minare la nostra stessa democrazia sono evidenti. Non credo che il giudice costituzionale possa ignorarle, anche perché la ragionevolezza del quesito, la chiarezza e l'univocità della domanda all'elettore e la stessa incostituzionalità della normativa di risulta (sebbene non dichiarata) sono da tempo elementi portanti del proprio giudizio.