

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

Chi ha paura del lupo cattivo? ¹

di Massimo Villone

Con la raccolta delle firme il referendum elettorale sul Porcellum entra in una fase decisiva. In apparenza, il tema è cruciale. In Senato, si è deliberata l’urgenza. Ma non è in corso alcun vero confronto per la ricerca di un’intesa, pur autorevolmente richiesta dal Capo dello Stato. Nei palazzi della politica non si avverte una vera preoccupazione. Piuttosto, la questione entra a comporre il rumore di fondo – sempre alto – che accompagna la politica italiana. Ben altro pathos circondava, nei primi anni novanta, il passaggio referendario e la scelta per il maggioritario di collegio. Ora, almeno a parole, nessuno nega che la legge elettorale vigente sia pessima, e vada cambiata. E, ad una considerazione superficiale, il cambiamento indotto dal referendum sarebbe epocale, con il premio di maggioranza conferito alla sola lista – non coalizione – vincente. Dovrebbe essere l’avvio di una opzione non più bipolare, ma seccamente bipartitica. Un terremoto, lo sterminio legale delle forze politiche minori. E perché allora non siamo inondati dalle esternazioni dei leaders nei talk show in cui si svolge il reality quotidiano della nostra politica?

Nulla accade per caso. In politica, gli eventi possibili o probabili sono elemento della decisione prima di venire in essere. E dunque la risposta è una soltanto: che, nonostante le apparenze, il cambiamento atteso dal possibile esito positivo del referendum

¹ Testo, con integrazioni, dell’intervento svolto al seminario sulle Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali, organizzato da ASTRID in data 11 giugno 2007.

non è poi così drammatico. Forse, è addirittura marginale. Magari, alla fine non cambia nulla.

In realtà, la sopravvivenza non è davvero in gioco. E dunque nessuno si spaventa, o almeno non troppo. Nella nostra antica esperienza, la lista coincideva con il partito, e il simbolo era il patrimonio più gelosamente custodito. Racchiudeva la storia di ieri e la militanza di oggi, si traduceva in voti. Fino agli anni ottanta, un referendum come quello in corso avrebbe davvero prodotto un terremoto. Oggi, la risposta all'esito referendario sarebbe la formazione di ampi contenitori elettorali, in cui si accorderebbero a confluire le forze politiche di coalizione. Tale effetto sarebbe imposto dalla necessità di non concedere alcun vantaggio di partenza alla coalizione avversaria. Il contenitore sarebbe di fatto accuratamente suddiviso secondo il peso riconosciuto a ciascuna parte contraente, con le modalità opportune a assicurare che in termini di eletti fosse per quanto possibile mantenuto il rapporto di forze, e che fossero comunque garantiti i gruppi dirigenti. Dopo il voto, tutti liberi di tornare a casa propria, con il proprio simboletto e le parole d'ordine. Un caso da manuale di come tutto si cambia, per non cambiare nulla. Ed è facile la previsione che se mai guerra dovesse esserci, verrebbe non già sul referendum in sé, ma sulle norme che si volessero adottare per rendere cogente sul sistema politico l'esito referendario: ad esempio, eventuali norme limitative per il finanziamento pubblico, o per i gruppi nelle assemblee elettive.

Perché tutto questo non è avvertito come un cambiamento epocale? La risposta è davvero elementare: perché è già accaduto. In larga parte, la nostra competizione elettorale si svolge già attraverso contenitori ad hoc, creati di volta in volta per il turno elettorale. Questo è assolutamente evidente nella politica regionale e locale, in cui i simboli di partito sono ormai una piccola minoranza. Invece, schede elettorali ampie come tovaglie sono invase da ogni sorta di lista civica, personale, di governatori, di sindaci, di anime belle, ed altro. Si contano a migliaia. E cosa sono se non contenitori usa e getta, creati per l'occasione del voto, e destinati unicamente al fine di canalizzare temporaneamente il consenso?

Il referendum non farebbe altro che estendere questa prassi al livello nazionale, in cui se ne sono avuti fin qui esempi relativamente limitati. Qualcuno potrebbe addirittura

pensare che sia un vantaggio. In un tempo di grave discredito della politica, la novità del contenitore potrebbe rivelarsi pagante. Oggi, la domanda vera che la politica si pone non è più quanto vale elettoralmente un simbolo. Piuttosto, ci si chiede in quanto tempo si usura. In fondo, chi vuole rivitalizzare le vendite di un prodotto che stenta sul mercato può innovare sul prodotto stesso – ed è difficile – oppure cambiare l’imballo e la carta che lo avvolgono. Questo è più facile, e con un po’ di buona pubblicità il gioco è fatto. In un mercato di voto mobile, che da tempo non si lega strettamente al simbolo ed al soggetto politico, il guadagno può essere reale. E una politica usa e getta, fondata soprattutto sul rapporto mediatico tra governante e governati, bene si adatta ad un contenitore usa e getta per il passaggio elettorale.

Non facciamoci quindi impressionare da occasionali pezzi di teatro. Nessuno teme davvero questo referendum, che costituisce al più un elemento di disturbo sulla via del recupero effettivo di un’efficienza di sistema. Questa si ottiene non per la via referendaria, ma al contrario uscendo dall’ingessatura maggioritaria e consentendo al sistema politico di evolversi liberamente, almeno per il tempo necessario a raggiungere nuovi e spontanei equilibri. È l’esatto opposto delle buone intenzioni referendarie. Le scelte dei primi anni novanta hanno dato quel che potevano dare, e producono oggi effetti perversi. Se solo si guarda alla realtà, non si può onestamente sostenere che il paese sia governato meglio che in passato. Basta, alla fine, leggere i quotidiani o guardare una delle tante inchieste televisive. L’antico regime si caratterizzava per l’instabilità formale dei governi nel quadro di un sistema politico assolutamente stabile. Siamo passati a governi blindati dal maggioritario in un sistema politico assolutamente instabile. I risultati sono sotto gli occhi di tutti. E non pare davvero che abbiamo guadagnato.

Quel che invece è comunque improbabile che accada è proprio la semplificazione sostanziale del sistema politico che i promotori del referendum vorrebbero indurre. Eppure, l’esperienza dovrebbe insegnarci qualcosa. Si sentono oggi gli stessi argomenti che venivano spesi per il referendum del 1992, che portò al maggioritario. Anche allora si discettava di riduzione della frammentazione, di semplificazione. È curioso che siano talora le stesse persone a porre gli stessi argomenti, mentre la storia dimostra che il maggioritario non ha semplificato affatto. Al contrario, ha indotto ulteriore frammenta-

zione e proliferazione di partiti, per motivi ben noti e studiati. E possiamo porre un assioma: più maggioritario uguale a più frammentazione. Perché quanto più è intensa la connotazione in chiave maggioritaria, tanto più è forte il potere contrattuale di chi esprime il swing vote, l'ultimo cruciale voto che decide la competizione. Quindi, più maggioritario equivale a più potere contrattuale per i minipartiti. Che potrebbero a loro volta vedere un vantaggio nel mimetizzarsi nel contenitore comune al momento del voto. Ciò meglio consentirebbe di tendere al massimo la corda nella trattativa per l'ingresso in coalizione, perché un eccesso di spregiudicatezza potrebbe più facilmente sfuggire ad una sanzione da parte degli elettori.

Ben altro impatto avrebbe avuto un quesito volto - qualora possibile - ad abbattere le liste bloccate. Invece, abbiamo un referendum inutile, quantomeno rispetto al fine dichiarato. Ma che sia inammissibile è questione diversa. A mio avviso, è corretto concludere per l'inammissibilità. E non trovo in alcun modo contraddittorio affermare da un lato che il referendum è inutile, e sostenerne dall'altro la inammissibilità. Intanto perché l'inutilità rispetto al fine non esclude certo che comunque produca danni. E inoltre un profilo attiene allo svolgimento sostanziale della vicenda politica, l'altro alla definizione formale e giuridica.

Il ragionamento deve svolgersi su due punti. Il primo, se l'esito positivo del referendum determini effetti lesivi della Costituzione. Il secondo, se questa connotazione in chiave di incostituzionalità possa o debba incidere sul giudizio di ammissibilità.

È chiaro anzitutto che un premio di maggioranza sovrapposto ad un voto svolto secondo un sistema proporzionale determina una tensione con il principio costituzionale del voto uguale. Tale principio va inteso non in senso meramente formale, ma come uguale incidenza sull'esito finale della competizione elettorale. Variare il peso dell'elettore una volta che sia stato espresso, in ragione di elementi estrinseci ed occasionali come ad esempio l'adesione a questo o quel partito, a questa o quella coalizione, non può non far nascere dubbi. E certamente tocca altri principi oltre quello posto dall'articolo 48 della Costituzione: la sovranità popolare (art. 1); i diritti inviolabili dell'uomo, come singolo e nelle formazioni dove si svolge la sua personalità (art. 2); il principio di eguaglianza, che esclude le opinioni politiche come fondamento accettabile

di diversità di trattamento (art. 3); il diritto di concorrere a determinare la politica nazionale attraverso i partiti politici (art. 49). Per non parlare poi della rappresentanza politica, che se vuol essere fondamento del sistema democratico non può non intendersi nel senso della più ampia rappresentatività possibile.

Anche a voler accettare che nel sistema costituzionale vigente sia tutelato al tempo stesso anche un valore “governabilità”, non è dubbio che debba procedersi ad un bilanciamento. E che dunque le valutazioni debbano farsi secondo un principio di proporzionalità, e di minimo sacrificio indispensabile. Proprio qui cade l’esito referendario. Perché prefigurare un premio di maggioranza che – senza soglia minima di applicazione – determina il meccanico aumento dei seggi attribuiti alla sola lista più votata comprime il principio del voto uguale certamente al di là di quanto potrebbe intendersi come strettamente indispensabile rispetto al fine.

Non coglie il segno l’obiezione che un maggioritario di collegio potrebbe ben produrre lo stesso effetto. È vero. Ma si produrrebbe senza alcuna manipolazione successiva del voto. Verrebbe esclusivamente dalla distribuzione territoriale dei collegi e dei voti, e non dall’applicazione ope legis di calcoli aritmetici sul voto, una volta espresso, al fine di determinare una attribuzione di seggi non corrispondente al voto medesimo. In un sistema maggioritario di collegio, ogni voto conta sull’esito esattamente alla pari con tutti gli altri. Tanto che l’incostituzionalità può venire dal disegno dei collegi – gerrymandering - che introduce un’alterazione nella genesi del voto stesso.

E nemmeno si coglie il segno affermando che la situazione segnalata in chiave di incostituzionalità potrebbe realizzarsi già oggi, in base alla legge così com’è, se si arrivasse al voto senza formare coalizioni, o se comunque vincessero una lista non coalizzata. La diversità fondamentale è che attualmente la scelta tra la lista singola o la coalizione - che poi è il punto colpito dal quesito referendario - è rimessa alle forze politiche. Proprio la possibilità di scelta è quella che viene meno con il *referendum*. Da qui, scaturisce un punto costituzionalmente rilevante. Oggi, che si vada o meno ad un cambiamento forte del sistema politico è una scelta dello stesso sistema politico, della libera evoluzione delle forze che ne fanno parte, degli elettori. Dopo il referendum, il cambiamento

verrebbe per l'armatura giuridica che il legislatore sovrappone una volta per tutte sul sistema politico, determinandone univocamente e rigidamente l'orientamento.

Si può ben dire che il ragionamento qui svolto non esclude, conclusivamente, che lo stesso Porcellum sia affetto da vizi di incostituzionalità. È vero. Il dubbio esiste, e può ben essere fondato. Sul punto, si potrebbe anche ipotizzare che nel giudizio sull'ammissibilità la stessa Corte costituzionale sollevasse dinanzi a sé, come giudice a quo, la questione di costituzionalità della legge oggi vigente. I requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza potrebbero ritenersi soddisfatti. La pronuncia potrebbe ben toccare i punti che fanno dubitare della costituzionalità anche della legge vigente: tra questi, appunto, la previsione e conformazione del premio di maggioranza. L'eventuale dichiarazione di illegittimità farebbe cadere i quesiti referendari. La via sarebbe a mio avviso tecnicamente percorribile. Ma una pronuncia di inammissibilità rimane certo per la Corte un percorso più agevole, che meno la espone al rischio di scrivere per se stessa il ruolo di attore principale in un copione che anzitutto rimane affidato alle forze politiche. In ogni caso, non si comprende davvero come e perché la probabile incostituzionalità del Porcellum oggi vigente potrebbe porre ostacolo alla pronuncia di inammissibilità di un referendum, da cui scaturirebbe la accentuazione dei connotati di incostituzionalità.

Diceva nel suo intervento Beniamino Caravita: possiamo mai ritenere che il bipartitismo sia incostituzionale? Ebbene, sì. Non in principio, beninteso. Ma certamente laddove accada che al bipartitismo si tenda in modo coattivo, per volontà del legislatore e senza alcun rispetto del voto effettivamente espresso, attraverso la sovrarappresentazione dei voti conseguiti da un partito e la sottorappresentazione dei voti di tutti gli altri partiti. Ancora un passo, e saremmo prossimi al partito unico.

Ho davvero pochi dubbi che la legge risultante dalla vittoria dei sì nel referendum presenterebbe profili di incostituzionalità. Ma ora la questione è: rileva ai fini del giudizio di ammissibilità?

La risposta, a mio avviso, è che potrebbe. In premessa, credo sia giusto sottolineare che la giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità lascia comunque alla stessa Corte un ampio margine di discrezionalità. Si tratta di una giurisprudenza copio-

sa, in cui sono formulati principi molteplici, via via ridefiniti e arricchiti alla luce dell'esperienza. Oggi – e non vuole questa essere una censura – sarebbe possibile trovare sostegni nei precedenti sia che la Corte si orientasse in senso positivo, sia che invece si pronunciasse per l'inammissibilità del referendum in atto.

Si dice: ma la Corte non ha mai dichiarato l'inammissibilità di un referendum per l'incostituzionalità derivante dall'esito positivo dello stesso, né ha incluso mai questo principio fra quelli che reggono il giudizio di ammissibilità. In termini formali, è vero. Ma in sostanza cosa spinge nel campo della inammissibilità la legge costituzionalmente necessaria, o a contenuto costituzionalmente vincolato, se non l'anticipazione della incostituzionalità degli effetti del referendum? La Corte dichiara la inammissibilità del referendum proprio perché prefigura che dall'esito positivo venga una lesione della Costituzione. E dunque il principio dell'inammissibilità oggi per il referendum a causa dell'incostituzionalità futura della legge che ne risulterebbe è pienamente dentro l'elaborazione concettuale della Corte.

Ci si arriva anche da altra parte. È davvero speciosa la distinzione tra una legge di risulta referendaria che renda impossibile il funzionamento dell'organo costituzionale Parlamento, e una legge che ne consenta il funzionamento, ma ne stravolga la natura rappresentativa. È proprio la rappresentanza – e dunque la capacità rappresentativa – la ragion d'essere dell'organo. Incidere ope legis negativamente sulla rappresentatività significa rendere il Parlamento una inutile e costosa superfetazione istituzionale, e colpire i fondamenti del sistema democratico. A chi importa, poi, se rimane tecnicamente possibile convocare un'Aula e portarla ad un voto ubbidiente?

Dunque anche alla stregua delle categorie già elaborate la Corte potrebbe senza sforzo arrivare all'inammissibilità. Una conferma si trova ancora nella più recente giurisprudenza sulla inammissibilità per eccesso di manipolatività del referendum. È chiarissimo, da quanto sopra argomentato, lo stravolgimento di sistema che viene prodotto introducendo una regola sull'evoluzione del sistema politico che oggi non esiste. Anche qui siamo nell'ambito delle categorie già consolidate.

Se all'inizio degli anni novanta la giurisprudenza della Corte in materia avesse avuto l'odierno grado di maturazione, non è improbabile che il referendum che ha porta-

to al maggioritario sarebbe stato dichiarato inammissibile. Oggi, la Corte può pronunciarsi per l'inammissibilità, senza rottura o forzatura rispetto ai precedenti. Che intenda o meno farlo, rimane questione aperta.