

Intervento scritto inviato in vista del Seminario "preventivo" ferrarese
NEL "LIMBO" DELLE LEGGI
Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?
Ferrara, 16 dicembre 2011

ENZO PALUMBO

Avvocato, Patrocinatore del Comitato promotore dei referendum

Un referendum, per uscire da una tagliola mortale per la democrazia

In via generale, il nostro ordinamento giuridico è tendenzialmente "completo o chiuso", nel senso che non sopporta vuoti normativi, e tende quindi a coprirli in qualche modo ricorrendo alle sue risorse interne, e, da qualche tempo, anche col ricorso all'applicazione di norme sovraordinate, come quelle europee o addirittura internazionali, in estensiva applicazione del primo comma dell'art. 10 e della seconda parte dell'art. 11 della Costituzione..

E' poi principio fondamentale del nostro ordinamento, sostanzialmente sovraordinato anche rispetto alle singole norme costituzionali, che i diritti fondamentali del cittadino non possano mai restare esposti, senza alcuna difesa ordinamentale, alle mutevoli vicende della politica, inevitabilmente legate a maggioranze occasionali, non apparendo possibile affidare le sorti delle libertà fondamentali alla mera aspettativa di nuovi orientamenti politici del corpo elettorale, che potrebbero anche non esserci o addirittura, nella peggiore delle ipotesi, non essere consentiti.

Ancora, è principio costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che la legge elettorale di un organo costituzionale è indefettibile, e che un referendum in materia è ammissibile solo nella misura in cui la normativa di risulta abbia caratteristiche autoapplicative che ne consentano l'immediata utilizzazione senza alcuna necessità di intervento del legislatore ordinario.

Ed è altrettanto pacifico che ogni contenzioso in materia elettorale è sottratto alla valutazione degli organi giudiziari e quindi anche ad ogni incidente di costituzionalità, essendo esclusivamente devoluto all'autodichia di ciascuna delle Camere, che per altro non potrebbero neppure dubitare della legittimità costituzionale della legge elettorale da cui originano senza per ciò stesso mettere in discussione sé stesse.

Per la verità, ci sarebbe anche la teorica possibilità che la Corte Costituzionale, quando fosse (come prossimamente sarà) chiamata a valutare l'ammissibilità di referendum in materia elettorale, sollevi essa stessa la q. l. c. di almeno alcune parti della L. 270-2005, rimettendone la decisione dinanzi a sé stessa pur se in diversa sede, ed in tal caso pochi dubbi residuerebbero circa la ghigliottina costituzionale destinata a falciare almeno alcune previsioni dell'attuale legge elettorale.

Che essa sia passibile di numerose censure, ormai non lo nega quasi nessuno essendo stata di volta in volta definita «bruttissima» (**CARAVITA**), piena di «difetti corposi» (**CAPOTOSTI**), «talmente negativa... che ogni modifica può solo migliorarla» (**CHIEPPA**), «pessima» (**VILLONE**), e comunque tacciata da più parti di incostituzionalità.

I profili di vera e propria incostituzionalità, in particolare, riguarderebbero (**S. Ceccanti e C. Fusaro**) l'esclusione dei voti della Val d'Aosta ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza (violazione dell'uguaglianza del voto); la previsione (**C. Pinelli**) di sbarramenti variabili, in ragione della partecipazione o meno ad una coalizione (che è insieme irragionevole e contraddittoria, mirando la legge ad evitare la frammentazione e poi invece in taluni casi favorendola).

Non mancano altri aspetti critici, a partire dall'aggiornamento del suffragio universale e diretto mediante le liste bloccate, per finire con la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni, con conseguente scelta effettiva degli eletti addirittura in un momento successivo al voto.

Proprio su questi ultimi aspetti, c'è la possibilità l'Italia finisca per subire una pesante censura ad opera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo, dinanzi alla quale è pendente e di prossima decisione, un giudizio (**ricorsi Anetrini-Alessio n. 11929-2008, Arata ed altri n. 15726-2008**) per l'evidente conflitto dell'attuale legge elettorale italiana rispetto all'art. 3 del Protocollo Integrativo CEDU, in cui i ricorrenti argomentano anche sulla base della **sentenza n. 203-1975 della nostra Corte Costituzionale** in tema di libertà di scelta del cittadino elettore, che appare assolutamente pregiudicata dall'attuale sistema delle liste bloccate e delle opzioni successive.

Rammentiamo che il caso oggetto di esame in quella lontana sentenza della Corte Costituzionale originava dal ricorso di un candidato, il quale aveva lamentato che nella lista per un'elezione amministrativa il suo nome non figurasse in ordine alfabetico, ed il giudice remittente aveva ritenuto non manifestamente infondata la q. l. c. dell'art. 32 del DPR 570-1960, nella parte in cui consentiva ai presentatori di stabilire "*l'ordine di presentazione*", per supposto contrasto cogli art.li 48 (personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto) e 51 (eguaglianza nelle condizioni di accesso alle cariche elettive) della Costituzione..

Per dichiarare non fondata la questione, la Corte argomentò allora che "*Le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti, previste dalle leggi elettorali, non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza. Non si può parlare, pertanto, di costrizione o di influenza psicologica e tantomeno di condizionamento dell'elettore*".

Valutazione questa che, se ripetuta con riferimento alla legge 270-2005, dovrebbe fare inesorabilmente propendere per la sua illegittimità costituzionale, quanto meno nella parte in cui non consente all'elettore la libera scelta tra più candidati.

Tuttavia, il connotato squisitamente politico delle leggi elettorali, sulla base degli stessi precedenti della C. C. – nelle occasioni che non sono sino ad ora mancate, allorché è stata chiamata a decidere in ordine a proposte referendarie in materia (da ultimo, le sentenze 15 e 16 del 2008 in occasione dei referendum Guzzetta-Segni) – sembra escludere che la Corte ritenga possibile sollevare di sua iniziativa una questione del genere, quasi in attuazione di una tacita intesa circa l'insindacabilità costituzionale delle scelte parlamentari in materia.

In ragione del fatto che le leggi elettorali per il Parlamento disciplinano il meccanismo fondamentale per il funzionamento di una democrazia rappresentativa, è appena il caso di osservare che viene difficile accettare, in via di principio, che la Corte non abbia potuto/voluto cogliere la possibilità di valutare la costituzionalità delle leggi elettorali, specie se si considera che esse possono essere approvate con una maggioranza semplice, pur incidendo sull'elettorato attivo e passivo, che è invece materia fatta oggetto di tutela costituzionale.

Tutto lascia comunque credere che la Corte sia ormai attestata saldamente su questa posizione che, quand'anche fosse ritenuta ineccepibile sotto il profilo tecnico-giuridico, è certamente devastante sotto il profilo politico-costituzionale, perché gravida di pericoli ai quali è d'uopo porre qualche rimedio.

E' proprio questa la preoccupazione manifestata da autorevole dottrina (**CHIEPPA**, Intervento al seminario *L'ammissibilità del referendum elettorale* (Roma, Università di Roma «La Sapienza», Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007), secondo cui «*la*

Corte ha tenuto sempre presente che le leggi elettorali politiche (per quanto riguarda i meccanismi del sistema elettorale) non hanno un'effettività di protezione costituzionale con mezzi di reazione giustiziabili, attraverso i giudizi di legittimità costituzionale», per cui gli appuntamenti referendari sarebbero «unico strumento di democrazia in mano al cittadino elettore, per spingere il legislatore a reintervenire e a cambiare».

Da ultimo, è anche abortito sul nascere anche il tentativo compiuto dal Legislatore di introdurre un meccanismo di controllo giurisdizionale, sia pure limitandolo al procedimento elettorale preparatorio.

Invero, con la **legge 18 giugno 2009 n. 69**, di delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, nell'individuare i criteri direttivi della delega, era stata in particolare prevista (**art. 44, comma 2, lettera d**) l'introduzione della "giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni".

Sta di fatto che il Governo, nell'emettere il relativo **D. Lgs. del 2 luglio 2010 n. 104**, ha trascurato di dare esecuzione alla delega sul punto, risultandone perciò ancora una volta confermata l'esclusiva autodichia delle Camere, ex art. 66 Cost., anche sul procedimento elettorale preparatorio, per altro in linea con la decisione **8118-2006 delle SS. UU.** della Cassazione.

Va evidenziato comunque che quella delega, se anche fosse stata positivamente esitata, non avrebbe comunque risolto il problema del vuoto normativo per la fase elettorale successiva a quella preparatoria, ma avrebbe almeno potuto creare uno spiraglio attraverso cui sarebbe forse stato possibile introdurre surrettiziamente qualche meccanismo di accesso al vaglio di costituzionalità, che invece allo stato resta precluso.

Il quadro ordinamentale che ne emerge è quello di un sistema costituzionale vulnerato in uno snodo fondamentale, privo com'è di una qualsiasi valvola di sicurezza per l'eventualità, tutt'altro che teorica, che una maggioranza occasionale, propiziata oltretutto da una legge elettorale maggioritaria come l'attuale -- sulla base di una spinta plebiscitaria di cui l'Italia ha già fatto triste esperienza in passato e che ha originato la Legge Acerbo del 1923 -- utilizzi la sua forza parlamentare per approvare una legge elettorale liberticida, ben più di quanto non sia quella attualmente in vigore, utilizzando sapientemente un lessico tecnico-giuridico capace di sottrarsi ad un qualsiasi referendum manipolativo che possa avere un esito autoapplicativo.

Di fronte a tale scenario -- essendo vincolati, per un verso, dall'inesistenza di un percorso giudiziario che consenta di portare la questione all'esame della C.C., e, per altro verso, dalla impossibilità di proporre un referendum abrogativo che non abbia in sé stesso un risultato autoapplicativo -- ove mai si affermasse in via di principio anche l'impossibilità di ripristinare per via referendaria la legge elettorale precedente, non resterebbe alcuna possibilità di salvaguardia per le libertà civili eventualmente conculcate da una legislazione elettorale liberticida, che fosse riuscita a passare, in seconda lettura, anche il vaglio della promulgazione presidenziale.

Da questa tagliola, potenzialmente mortale per le sorti della democrazia rappresentativa -- il cui essenziale requisito è quello che i cittadini possano liberamente scegliere i propri rappresentanti in ossequio ai principi di cui all'art. 48 -- occorre uscire, in termini conformi o comunque non incompatibili coi principi che presiedono all'ordinamento giuridico.

Ne consegue che quella di affermare, in via generale, la reviviscenza della legge elettorale precedente (nella specie, il c.d. *Mattarellum*) rispetto a quella eventualmente

abrogata da una riforma *in pejus* (come, nella specie, è universalmente riconosciuta essere il c.d. *porcellum*), nell'ambito di una democrazia garantita come la nostra, finisce per essere l'unico strumento costituzionale residuale utilizzabile dal popolo per rivendicare l'effettività della sua sovranità, introducendo una garanzia finale a tutela della democraticità del sistema.

In tal modo si potrebbe tornare ad illuminare con la luce della Costituzione e della volontà popolare quella "zona d'ombra" che incombe sul nostro sistema democratico e che è stato tanto autorevolmente denunciato da autorevole dottrina costituzionale (**cfr. gli atti dei Seminari organizzati dal c.d. Gruppo di Pisa**, osservazioni compendiate da A. PIZZORUSSO, in "Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, 2010).