Il Margine, n.9/1990

UN REFERENDUM SU TRE PER CAMBIARE LE REGOLE

Giorgio Tonini

La sentenza con la quale la Corte costituzionale, il fatidico 16 gennaio scorso, ha dichiarato «inammissibili» due dei tre referendum sulle leggi elettorali, ha segnato obiettivamente una pesante battuta d'arresto nel già faticosissimo processo di riforma delle regole che presiedono al funzionamento della democrazia italiana.

Da questa considerazione, difficilmente discutibile, non può e non deve in alcun modo discendere l'affrettata conclusione che la Corte costituzionale abbia formulato un giudizio «inquinato» da convenienze politico-partitiche: per formulare accuse tanto gravi occorrono prove certe; in caso contrario l'unico risultato che si ottiene è quello di screditare un'istituzione dello Stato, esponendosi al contempo alla facile àccusa di non «saper perdere».

Ciò non significa, peraltro, che non si debbano ricordare e deprecare le forti pressioni di cui è stata fatta oggetto la Corte: e non solo da parte di alcune forze politiche, ma persino da parte del governo, che con la deliberazione del 17 novembre scorso ha improvvisamente mutato il proprio atteggiamento di fronte ad una materia, come quella della riforma delle leggi elettorali, che lo aveva visto sino ad allora agnostico e inerte in quanto, così si diceva, essa non figurava negli accordi programmatici. Il lato grottesco della vicenda è che, con questo repentino e disinvolto mutamento di linea, il governo ha clamorosamente smentito non solo autorevoli esponenti e comunque decine di parlamentari della maggioranza che lo sostiene, ma persino alcuni dei suoi stessi ministri, che hanno firmato e fatto firmare per i referendum.

Il vero motivo della bocciatura

Le argomentazioni utilizzate dall'Avvocatura dello Stato contro i referendum, a nome del governo e della maggioranza, sono state in sostanza tre:
1) i referendum sulle leggi elettorali sarebbero contrari allo spirito della Costituzione, quale si evincerebbe dagli Atti dell'Assemblea costituente da cui risulta che, in una prima stesura della Carta costituzionale, la materia elettorale figurava tra quelle sottratte a referendum: questo argomento era stato utilizzato in particolare da Andreotti;
2) questi referendum sarebbero inammissibili in quanto non «abrogativi», come prescrive la Costituzione, ma surrettiziamente «propositivi» o «deliberativi», dal momento che attraverso un minuzioso lavoro di cancellazione di commi di articoli di legge o, addirittura, di singole parole, essi avrebbero determinato il passaggio da un sistema elettorale ad un altro e non la pura e semplice cancellazione del sistema attualmente in vigore: questo argomento è stato il cavallo di battaglia di Amato e, più generalmente, del Psi;
3) i referendum in oggetto sarebbero privi di un requisito sempre riconosciuto come essenziale, quello della «univocità», provocando così confusione e incertezza nell'elettore: questo argomento, quasi mai utilizzato dagli avversari dei referendum, sembrerebbe frutto dell'apporto dell'Avvocato dello Stato, Azzariti.
Con la sua sentenza la Corte ha accolto, per due referendum su tre, l'argomento «tecnico» di Azzariti, respingendo invece senza esitazioni quelli di Andreotti ed Amato. In tal modo la Corte ha sancito — sia implicitamente, tenendo in vita un referendum, sia esplicitamente, affermandolo nelle motivazioni — la legittimità di sottoporre a referendum le leggi elettorali, nonché il ricorso, su questa come su altre materie, a referendum abrogativi parziali e quindi in una certa misura manipolativi: «Per la nostra Costituzione — ha dichiarato il presidente Conso al *Corriere della sera* — i referendum possono abrogare una legge anche parzialmente. Di conseguenza non è facile cogliere l'esatto confine tra l'abrogazione parziale consentita e quella troppo manipolatrice e innovativa». Con buona pace del professor Amato, Conso ha insomma negato che fosse quello il punto debole dei quesiti referendari: un dettaglio, forse, ma significativo, anche perché, all'indomani della sentenza, i dirigenti socialisti hanno unanimemente dichiarato che i referendum erano stati bocciati perché, come loro avevano previsto, non potevano non esserlo. Previsione azzeccata, certamente: peccato che la bocciatura si sia verificata per motivi del tutto diversi da quelli sostenuti dai discepoli di Amato...
La Corte ha insomma utilizzato contro i due referendum bocciati l'argomento più banalmente tecnico: l'equivocità del quesito. Va riconosciuto

— non ho difficoltà a farlo, proprio in quanto, da promotore, sono stato testimone del travagliato parto del quesito sul Senato — che in questo ultimo caso l'obiezione ha una sua plausibilità. Non è manifestamente fondata, ma neppure evidentemente infondata la duplice accusa rivolta al quesito sul Senato, secondo la quale per un verso sarebbe risultato obiettivamente arduo per l'elettore medio comprendere in modo compiuto la differenza tra il meccanismo elettorale in vigore e quello che il referendum avrebbe introdotto; e per l'altro verso la norma emendata dal meccanismo ablativo del referendum avrebbe potuto dare luogo a problemi di interpretazione in sede applicativa. Su tali aspetti di questo quesito, posso testimoniare che il Comitato sapeva di correre qualche rischio: decise, dopo lunga riflessione, di correrlo nella speranza che risultasse comunque sufficiente l'effetto provocatorio del referendum. E' di questo prova indiretta la scelta di componenti del Comitato di affiancare al referendum sul Senato, altri due referendum, politicamente meno incisivi, ma tecnicamente più sicuri, quali quello sulla Camera e quello sui Comuni.

La Corte, la guerra, i partiti

Se risulta difficile replicare alla sentenza della Corte contro il quesito sul Senato, assai meno convincente risulta la bocciatura del quesito sui Comuni, soprattutto se confrontata con la promozione di quello sulla Camera. Non a caso, assai più sfumate appaiono qui le argomentazioni della Corte, che nelle motivazioni usa il termine «dubbi», sia pure «sostanziali», forse anche a lasciar intendere, come le indiscrezioni trapelate confermerebbero, che sul quesito sui Comuni la minoranza in seno alla Corte, orientata a favore del referendum, sia risultata assai numerosa.
Questa disparità tra il verdetto sul quesito-Comuni e quello sul quesito-Camera fa balenare un'altra ipotesi: non è impensabile che, nell'esaminare aspetti tecnicamente così sottili e dunque, per l'appunto, «dubbi», i giudici costituzionali abbiano avvertito anche il peso di una responsabilità «politica», da intendersi per i più, credo, nell'accezione più nobile del termine. Riterrei insomma che nell'esprimersi sulla «legittimità» dei referendum, i giudici abbiano tenuto presente, sia pure in modo del tutto implicito, anche la questione circa l'«opportunità» di portare il Paese ad un referendum su materie così delicate, senza alcuna prospettiva di accordo parlamentare e in un contesto reso assai mutato dalla guerra del Golfo Persico.
Questa chiave di lettura — che non pretende ovviamente di essere esaustiva — ha il pregio di rendere comprensibile anche la scelta di tenere in vita il referendum sulla Camera, che non a caso è il meno rischioso sul piano politico: probabilmente la Corte ha voluto in tal modo mantenere aperto uno spiraglio sulla prospettiva delle riforme elettorali ed istituzionali.

Resta da capire quanto, nel contesto politico attuale, per l'appunto turbato in profondità dalla guerra, questo spiraglio risulti in effetti percorribile. In astratto, non è impossibile che tra le forze politiche possa maturare un orientamento favorevole ad utilizzare il referendum rimasto in piedi per avviare in Parlamento un processo di riforma anche più ampio di quello strettamente necessario ad evitare il referendum residuo. Quest'ultimo, ricordo, si limita ad abrogare la possibilità di esprimere più di una preferenza e di farlo utilizzando il numero d'ordine anziché il nome. Le condizioni potenzialmente positive, all'indomani della sentenza della Corte, c'erano tutte: socialisti tranquillizzati dalla scomparsa della «mina» referendaria, democristiani comunque motivati ad evitare un referendum che, se avesse successo, colpirebbe soprattutto il loro partito, comunisti disponibili ad uno scambio con i socialisti tra riforma elettorale in chiave tendenzialmente maggioritaria e riforma istituzionale in chiave presidenzialistica. Ho detto «c'erano» e non «ci sono» perché la guerra ha complicato tutto, in particolare divaricando in modo nuovamente assai forte la linea politica del neonato Pds da quella del Psi. E se è vero che «*ex facto oritur ius*», la mancanza del fatto nuovo e necessario, ossia una prospettiva di riunificazione della sinistra, rende assai improbabile la realizzazione di un nuovo diritto, di nuove regole per una nuova politica.

Resta una piccola navicella

Se tutto ciò è vero, diventa difficile negare che la sentenza della Corte ha oggettivamente risospinto in alto mare la nave delle riforme elettorali e — piaccia o non piaccia a Craxi — anche di quelle istituzionali, dato che si tratta di due aspetti del medesimo problema. Forse non resta allora che prendere sul serio il piccolo referendum superstite, per farne la navicella in cui far viaggiare le speranze di rinnovamento della democrazia italiana. E chissà che la gente non accetti la sfida... Del resto, la materia del quesito è circoscritta, ma nobile: si vuole, in sostanza, rimuovere una delle principali radici del degrado della politica, quale è oggi il mercato delle preferenze. In più articoli apparsi tra il 1951 e il 1952, Luigi Sturzo, dopo aver affermato che «di fronte ad un pericolo bolscevico non indifferente» l'adozione del sistema uninominale appariva impraticabile, sosteneva la possibilità di «tentare un compromesso», apportando delle correzioni alla proporzionale, «correzioni che dovevano servire ad eliminare tre inconvenienti: la esagerata larghezza di un buon numero di circoscrizioni; la molteplicità delle preferenze; la formazione di una lista nazionale per l'utilizzo dei resti». Chissà che, quarant'anni dopo, non si riesca a condurre in porto almeno questo «compromesso» sturziano? ■