

Fuga dal referendum:

"Comitati del no" e Governo a Corte

di Andrea Pugiotto
(23 marzo 2005)

Sono sette, questa volta, gli invitati a Corte che bussano alla porta del giudizio di ammissibilità referendaria: Movimento per la vita, Forum delle associazioni familiari, Comitato per la difesa dell'art. 75 della Costituzione, Comitato per la tutela della salute della donna, Comitato per la difesa della Costituzione, Consulta nazionale antiusura, Umanesimo Integrale. Visto l'affollamento, un'opportuna memoria integrativa del Comitato promotore radicale, depositata alla vigilia della camera di consiglio, ha costretto i giudici costituzionali a tornare sulla breccia apertasi improvvisamente nella tornata referendaria del 2000.

Richiamando la «chiara riserva a favore della Corte stessa, circa un controllo preliminare sull'ammissibilità di questi interventi» posta nella sent. n. 31/2000, i promotori invitavano la Consulta ad una duplice verifica: sui *contenuti* delle memorie (di cui testare «il rilievo per il giudizio di ammissibilità»); sulla *natura* e sull'*identità* dei soggetti interventori (con richiesta di ingresso per i soli «soggetti dotati dei requisiti opportuni»). Quanto alle modalità della eventuale discussione, i promotori ponevano l'accento sull'assenza di automatismo tra deposito di memorie e «diritto di parola» dei soggetti ammessi, segnalando - in subordine - il rischio di un contraddittorio squilibrato qualora l'ordine di illustrazione orale delle memorie vedesse i promotori «parlare per primi e senza diritto di replica», inevitabilmente soverchiati dal numero di controparti che andrebbero ad aggiungersi al Governo, anch'esso costituitosi contro l'ammissibilità del referendum.

Dopo una camera di consiglio di tre ore, la Corte risponde con ordinanza 10 gennaio 2005. All'interno di una cornice procedurale «a carattere officioso diverso da un giudizio di parti» quale è il sindacato di ammissibilità del referendum, la Corte distingue tra soggetti legittimati all'intervento ex art. 33, legge n. 352 del 1970, e «soggetti ulteriori». Ai primi - presentatori, delegati regionali, Governo - spetta per legge il potere di depositare memorie e, per prassi, di illustrarle in camera di consiglio. Quanto ai secondi, le loro deduzioni - conferma la Corte - «possono assumere solo il carattere di contributi contenenti argomenti potenzialmente rilevanti ai fini del giudizio» e dunque, non configurando un potere di partecipazione al procedimento, dalla loro presentazione non consegue «il diritto di illustrarle oralmente in camera di consiglio». Così stabilito in via generale, «nella specie» la Corte acconsente alle integrazioni orali degli scritti presentati da tutti i soggetti intervenuti (promotori, Governo, soggetti ulteriori) ritenendole «utili», pur riservando alle singole sentenze «la precisazione dei limiti di ingresso nel procedimento di documenti di soggetti diversi dai presentatori e dal Governo».

Rispetto ai precedenti inviti a Corte [cfr. le sentt. nn. 31, 36, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 49/2000 e 42/2003], vanno segnalate alcune novità. Si apre il giudizio di ammissibilità anche a soggetti «interessati a sollecitare una decisione della Corte *nel senso della ammissibilità* » dei quesiti: non è il caso dei comitati ascoltati nell'occasione, tutti antireferendari (come già in passato), ma - facile previsione - accadrà alla prossima tornata referendaria. Si spezza l'automatismo tra deposito e illustrazione delle memorie, quando invece originariamente la seconda era, del primo, «la conseguente facoltà» (santt. nn. 36 e 46/2000). Si fissa un ordine di precedenza, disponendo di dar corso alla illustrazione delle memorie presentate dai soggetti legittimati, «*previe* eventuali integrazioni orali degli scritti presentati da altri soggetti»: il contrario di quanto accaduto nel 2000, con l'allora comitato promotore costretto all'angolo, solo contro tutti, secondo un ordine procedurale contrario alla logica della legge n. 352 del 1970.

Per il resto, la Corte si muove nel solco dei suoi precedenti. In particolare, evita una selezione di natura soggettiva dei possibili interlocutori, ancora una volta abbandonata ad un duplice criterio negativo: soggetti *diversi* da quelli legittimati dalla legge, i cui scritti possono essere depositati e illustrati oralmente purché *non* venga pregiudicata la scansione temporale del procedimento referendario. Eppure, in questa occasione, l'affermazione secondo cui l'art. 33 cit. assicura «le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio» (sent. n. 10/1972) appariva più persuasiva che in precedenti casi. Per un verso, l'intervento del Governo, schieratosi contro tutti i cinque quesiti abrogativi, garantiva la *necessaria* dialettica tra favorevoli e contrari all'ammissibilità dei referendum. Per altro verso, l'*insufficienza* di un contraddittorio a numero chiuso, sostenuta in dottrina facendo leva sulla compiuta trasformazione del sindacato di ammissibilità in un anticipato giudizio di costituzionalità sull'eventuale esito abrogativo, era smentita nel suo presupposto dalla stessa Corte: laddove, con insistenza, esclude espressamente che «in questa sede» vengano in

discussione profili di incostituzionalità della legge oggetto di referendum o della normativa di risulta, tenendo così ben distinte logica, struttura e funzione dei suoi giudizi, di costituzionalità delle leggi e di ammissibilità dei quesiti abrogativi popolari (sent. n. 45/2005; in senso conforme anche le nn. 46, 47, 48/2005 ma già, prima ancora, le nn. 251/1975, 16/1978, 24/1981, 26/1987, 25/2004).

Così come l'aver ribadito che il suo sindacato referendario è un procedimento officioso (e non un processo di parti), dove «soggetti ulteriori» sono ammessi per ragioni di opportunità (e non giuridiche), legate alla loro capacità di introdurre argomenti di diritto sull'ammissibilità (e non di merito sul referendum), poneva la Corte al riparo dall'accusa di incoerenza, rispetto alla sua nota giurisprudenza favorevole all'integrazione del contraddittorio nel processo costituzionale, ora anche in sede di conflitto tra poteri (sent. n. 154/2004). Le precisazioni della sent. n. 45/2005, già presenti nella n. 31/2000, negano infatti una progressiva giurisdizionalizzazione del controllo di ammissibilità del referendum, con ciò rendendolo impermeabile al principio del contraddittorio. Va nella stessa direzione la sottolineatura che il procedimento referendario «comunque deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sent. n. 45/2005): se quello che si svolge davanti al giudice referendario fosse davvero un *processo*, una simile esigenza funzionale difficilmente potrebbe uscire prevalente da un bilanciamento con le garanzie costituzionali degli artt. 24 e 111 Cost., ed anzi la Corte - come giudice *a quo* - dovrebbe porsi seriamente il dubbio di incostituzionalità dei "tempi" scanditi dalla legge n. 352 del 1970. Non è quindi un caso che il nuovo art. 4, comma 3, delle norme integrative [introdotto con delibera del 10 giugno 2004], agevoli il contraddittorio ma limitatamente al giudizio incidentale: benché sollecitata in dottrina - impegnatasi a tal fine in raffinate proposte normative - la Corte non ha dunque inteso cristallizzare in regola quella che, nel giudizio referendario, era e resta una mera prassi.

La persistente mancata elaborazione di adeguati criteri selettivi, finisce così per introdurre a Corte soggetti dalla incerta legittimazione. Fu il caso - nel 2000 - del Comitato per la libertà e i diritti sociali, il cui statuto indicava «come unico scopo» quello di «assumere iniziative di demistificazione della propaganda e di corretta informazione sul merito dei quesiti» referendari. E' ora il caso - segnalato nella memoria integrativa dei promotori - di «un fantomatico Comitato per la difesa dell'art. 75 della Costituzione, costituito in persona della prof.ssa Lucia Ricci, e del quale non si ha nessuna altra notizia giuridica certa». E se nel 2000 non varcò l'ingresso del giudizio referendario - ma solo perché «largamente fuori termine» - un avvocato costituitosi «in proprio, quale cittadino italiano iscritto nelle liste elettorali del Comune di Roma» (sent. n. 33/2000), viceversa ora viene recepita la memoria stesa da un illustre collega «inviata alla Corte costituzionale in appoggio, anche se distinta», a quella presentata da Umanesimo Integrale, comitato di cui il soggetto interveniente non è membro e che, peraltro, risulta costituito cinque giorni prima della camera di consiglio della Corte. Mettere ordine in questo caotico affollamento si impone. E se la difficoltà ad elaborare adeguati filtri in entrata è davvero insuperabile, allora è la crepa apertasi nel giudizio di ammissibilità che andrà stuccata.

Anche perché la prassi inaugurata nel 2000, mancante di base costituzionale o legislativa ed edificata sulla forzata rilettura dei precedenti giurisprudenziali, si rivela strumentale ad una parvenza di contraddittorio. Le argomentazioni introdotte dai soggetti diversi dal Governo e dal Comitato promotore restano ufficialmente celate: le cinque sentenze del 2005 attestano infatti *esclusivamente* la sollecitazione alla declaratoria di inammissibilità del quesito referendario, non diversamente dai precedenti privi - salvo rare eccezioni (sentt. nn. 45 e 46/2000, 42/2003) - di alcuna sintesi delle ragioni a sostegno della richiesta. Il che non può spiegarsi con la natura meramente istruttoria della dialettica ammessa davanti al giudice referendario: è noto, infatti, che i dati e le informazioni acquisite dalla Corte esercitando i poteri istruttori di cui è titolare, vengono resi pubblici inglobandoli nel corpo della pronuncia che li mette a valore [cfr., *ex plurimis*, le sentenze nn. 164/1985, 826/1988].

Si tratta, inoltre, di un contraddittorio giocoforza frettoloso. Per sciogliere positivamente la «riserva formulata nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005» circa la «ricevibilità degli scritti depositati dai soggetti diversi dai presentatori della richiesta di referendum» (sentt. nn. 46, 47, 48, 49/2005), i giudici costituzionali devono aver almeno deliberato sul contenuto di tali memorie, verificando se davvero contenessero argomentazioni «ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte» (sent. n. 45/2005): oltre 500 pagine dattiloscritte complessive, certo non sintetizzabili nei cinque minuti concessi a ciascun comitato, *in limine* alla camera di consiglio, per illustrarne oralmente il contenuto. Si è trattato di una lettura a volo d'uccello - è presumibile -, l'unica in grado di ingannare il tempo di un giudizio di ammissibilità ancor più breve del consueto: il calendario deciso dalla Corte ha dovuto tener conto, in questa occasione, della imminente scadenza del mandato di due giudici costituzionali. E tutte le cinque sentenze risultano decise in data 13 gennaio 2005.

Più in generale, gli ingressi a Corte sembrano irriducibili ad una loro razionale selezione fondata - nell'ordine - su criteri soggettivi, sulla pertinenza delle memorie che si intendono depositare, sulla loro illustrazione orale se compatibile con i

tempi del procedimento referendario. Una cernita di natura soggettiva - lo si è visto - è teoricamente impervia e, comunque, disattesa da una prassi che ha finora ammesso a Corte chiunque l'abbia chiesto. Un controllo di merito delle memorie passa attraverso una loro lettura che - *de facto* - ne vanifica l'eventuale successiva irricevibilità. Il fattore tempo, nei casi di elevato numero di «soggetti ulteriori» e/o di memorie particolarmente corpose, potrebbe costringere la Corte a negarne l'illustrazione orale, rendendo materialmente impossibile anche un loro scrutinio di merito e del tutto inutile, di conseguenza, la preliminare selezione soggettiva delle varie richieste d'intervento. Allo stato delle cose, il rischio di un simulacro di contraddittorio è sempre dietro l'angolo.

La difficoltà a razionalizzare tale prassi, tuttavia, non impedisce di vedere come essa venga piegata a fini politici dai vari "comitati del no". Secondo un rapporto direttamente proporzionale, più l'invito all'astensione nel voto referendario si fa opzione politica, più cresce la tendenza a presentare memorie *ad opponendum* nel giudizio di ammissibilità del quesito abrogativo popolare. E' come se l'unico contributo al dibattito pubblico aperto dalla richiesta referendaria avvenisse *ex ante* (davanti alla Corte): persa la partita dell'ammissibilità, quegli stessi soggetti - e l'area politica o culturale di cui sono espressione - si sottraggono poi alla campagna referendaria, invitando a disertare le urne.

E' un'ipotesi esplicativa non infondata. Spiega ad esempio la presenza, nelle memorie depositate, di argomenti giuridicamente non pertinenti, perché relativi al merito della legge o della eventuale normativa di risulta: obliterata l'unica sede adeguata per una discussione di merito (la campagna referendaria) non resta che forzare la natura del sindacato di ammissibilità per introdurre *in limine* alla camera di consiglio simili suggestioni. Trova riscontro nella coincidenza tra chi bussa alla porta della Corte e chi poi invita all'astensione: le associazioni venatorie nella tornata referendaria del 1997 (che la Corte non ammise al contraddittorio: cfr. sent. n. 32/1997), le associazioni sindacali ed i partiti di sinistra nel 2000, i comitati di matrice cattolica nell'ultima tornata referendaria. Aiuta, infine, a capire il senso autentico della costituzione in giudizio del Governo, dissimulata come «un atto dovuto, praticamente automatico» [così il Sottosegretario Letta nell'intervista concessa a *Il foglio* del 7 gennaio 2005]. Il che non è.

L'art. 33 della legge n. 352 del 1970 è esplicito nell'affermare che «i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale della richiesta di referendum». Come già in occasioni precedenti [cfr. le sentt. nn. 10/1970; 251/1975; 23, 25, 30, 31, 48/1981; 26/1982; 25, 26, 27, 28, 29/1987; 63, 64/1990], nelle ultime tornate referendarie del '93, del '95, del '97, del 2000, del 2003 e del 2004 il Governo non si è costituito nel giudizio di ammissibilità mentre, in occasione dei tre referendum in materia di aborto, pur costituendosi, il Governo non argomentò l'inammissibilità dei quesiti abrogativi (sent. n. 26/1981). Sostenere che «nella tradizione e nella prassi, la Presidenza del Consiglio si costituisce sempre davanti alla Corte costituzionale a difesa delle leggi vigenti, siano esse d'iniziativa del Governo siano esse d'iniziativa del Parlamento» e addirittura a difesa di leggi «fatte da altri governi» - così ancora il Sottosegretario Letta - significa, dunque, cadere nell'infortunio giuridico di confondere il ruolo interpretato dall'Esecutivo nei giudizi incidentali con la decisione di intervenire a difesa della legge oggetto del referendum abrogativo. Che è *sempre* una scelta politica. Travestirla giuridicamente in un atto compiuto nell'interesse generale dell'ordinamento, invece di rivendicarla apertamente, rientra in una strategia di *fuga dal referendum*, cui possono ascrivere anche la derubricazione della scelta tra il sì ed il no a problema di coscienza (con conseguente disimpegno delle forze politiche dalla campagna referendaria) e la scelta della data del voto (la più prossima - c'è da scommettere - all'ultima domenica utile di giugno).

Essere convinti che dall'abrogazione (totale o parziale) della legge n. 40 del 2004 verrebbero pregiudicati interessi e valori che si ritengono meritevoli di tutela è del tutto legittimo. Ma ciò non si traduce *automaticamente* in una preclusione giuridica all'ammissibilità del referendum. Se la dialettica è la scienza degli uomini liberi, è nella *agorà* del dibattito pubblico, è nella campagna referendaria sul merito delle scelte legislative in discussione, che le proprie ragioni vanno messe a confronto con le ragioni altrui.