

pubblichiamo l'intervento del prof. Walter Nocito (Unical) tenuto in occasione dell'iniziativa referendaria "4 Sì per dire No" promossa da Sel e Idv Cosenza - Piazza 11 Settembre - Domenica 5 giugno 2011

Il mio intervento sarà solo un intervento di stimolo e di invito al voto abrogativo, volto a fornire qualche stimolo per la riflessione degli ultimi giorni (che - purtroppo - sono anche i primi!!) ... prima delle giornate referendarie ed elettorali del 12 e 13 giugno ...

Questa di oggi credo sia non solo una iniziativa di campagna referendaria 'in senso stretto', ma credo sia, anche e soprattutto, una iniziativa 'politica' di **sensibilizzazione** e di **informazione** dei cittadini e dei cittadini critici (giusta e necessaria dato lo svilente silenzio sul tema referendario del cd. 'sistema pubblico radiotelevisivo' – della cd.

Rai-set

!!

)

Due sono le **parti** che, di seguito, vorrei sviluppare sia pure per cenni molto sintetici:

1) cosa sono i 'Referenda' nell'ordinamento costituzionale italiano, e che ruolo hanno nella dinamica politico-istituzionale italiana

, sempre molto 'anomala' ed imprevedibile, anche sotto il profilo del posizionamento e delle deliberate convenienze tattiche e strategiche delle forze politiche ...

2) che **cosa dice la legge Alfano Bis** – sul cd. Legittimo impedimento – sottoposta al quesito referendario, e già modificata ad opera della Corte Costituzionale nel gennaio 2011, E, per questo motivo, secondo molti ritenuta – la legge e il quesito - ‘ininfluente’ o ‘depotenziata’,

... e quale è la **grande ‘posta politica’ di questo Referendum**

Prima parte

La parola **referendum** riprende il gerundivo neutro latino del verbo **re-fero** ed indica lo strumento attraverso cui il corpo elettorale viene consultato direttamente su temi specifici; esso è uno strumento di cd. democrazia diretta, consente cioè agli elettori di fornire - senza intermediari/rappresentati - il proprio parere –decisivo- su un tema oggetto di discussione.

Si differenzia dal **plebiscito**, in quanto il suo uso è regolamentato e può anche essere di uso frequente.

In Italia il referendum abrogativo, possibile dal 1970 in poi e molto usato nel corso dei quarant'anni successivi (dato la situazione di blocco politico e parlamentare su molti aspetti pur rilevanti della vita collettiva), è previsto dalla Costituzione all'art. 75.

Il referendum può essere considerato certamente uno strumento democratico, mentre la valenza democratica del plebiscito risulta alquanto dubbia ... (... ma cosa è stato se non un tentativo di plebiscito il 'referendum costituzionale' del giugno 2006 sulla revisione costituzionale voluta dalla allora maggioranza parlamentare di governo e bocciata dagli elettori anche grazie al modo delle associazioni??)

Esistono opinioni diversificate relativamente al tema referendum e agli '*effetti sistemici*' dello stesso:

- per alcuni si tratta dello strumento di democrazia utile o addirittura 'perfetto',
- per altri è uno strumento 'pericoloso', dato l'alto rischio di manipolazioni e derive 'plebiscitarie', antiparlamentari e populistiche .

L'approccio adottato nella Costituzione italiana (nel suo complesso quadro dei poteri e di contropoteri) è in qualche modo intermedio tra le due 'opinioni', perché il referendum è normalmente riservato all'abrogazione di leggi ordinarie, essendosi escluse, in sede di Assemblea costituente, proposte più 'radicali'.

Solo in caso di modifiche alla Costituzione può essere indetto un referendum confermativo o oppositivo.

In ambedue i casi il referendum appare orientato, almeno ad avviso di una parte della Dottrina, a proteggere l'ordinamento dello Stato e i principi fondamentali della Costituzione, più che a stimolare l'innovazione legislativa

Come è ben noto a molti, il Referendum è uno strumento di esercizio della sovranità, sancita all'art. 1 della Costituzione della Repubblica Italiana

... la quale sovranità “appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”

... secondo la distinzione tra ‘potere costituente’ e ‘poteri costituiti’ alla luce della quale distinzione è sempre molto utile leggere tutte le vicende politico-istituzionali che scorrono nella vita repubblicana ...

L'esito referendario, espressione di questa sovranità, è una fonte diritto primaria che vincola i legislatori (il Parlamento) al rispetto della volontà del popolo, almeno per la legislatura in corso

...

Forme e limiti di questa sovranità sono regolati dalla Costituzione dalle successive norme di legge che stabiliscono le procedure referendarie e le materie che non sono sottoponibili a referendum.

In presenza di nuova legge che non rispetti l'esito referendario, i soggetti autorizzati (magistrati, le associazioni di cittadini) possono ricorrere alla Corte Costituzionale per ottenere l'abrogazione della legge.

L'articolo 75 della Costituzione riserva l'iniziativa referendaria al popolo (500.000 elettori) e alle Regioni (5 Consigli regionali), questi possono proporre all'elettorato "l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge", dove per legge si deve intendere:

- una legge in senso formale, approvata dal Parlamento secondo il procedimento ordinario,

- e per "atto avente valore di legge" (decreto legge approvato dal governo in casi eccezionali di necessità e di urgenza e convertito entro 60 giorni dal parlamento) e il decreto legislativo (adottato dal governo su delega parlamentare).

Il *quorum strutturale* indica il numero minimo di elettori che devono prendere parte alla tornata elettorale perché il referendum sia valido e perciò idoneo ad abrogare la disposizione oggetto del quesito: esso è fissato nel 50% più uno degli 'aventi diritto al voto' (art. 75 IV co.) mentre la maggioranza si calcola sui voti "validamente espressi".

Non tutte le leggi possono essere oggetto di abrogazione tramite referendum: alcune materie sono **sottratte** dal secondo comma dello stesso art. 75 della Costituzione dall'azione dell'istituto. La disposizione costituzionale cita *espressamente* "le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali".

In più non è possibile abrogare mediante referendum disposizioni costituzionali, gerarchicamente sovraordinate alla legge ordinaria e quindi abrogabili solo mediante il procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost.

La Corte Costituzionale, che deve pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del referendum ha esteso l'elenco ritenendo inammissibili referendum che :

- non abbiano oggetto unitario
- il cui esito positivo paralizzerebbe l'attività di un organo costituzionale, determinando un vuoto legislativo.

Sulla base di quest'ultima ragione deve notarsi che, in materia elettorale, materia ovviamente molto delicata in quanto sistema di riproduzione e di auto-riproduzione delle classi politiche (e forse per i partiti più pericolosa e delicata che non i temi cd. 'eticamente sensibili!!), non è mai possibile svolgere referendum abrogativi totali ma solo parziali

Con riferimento alla **dinamica politico-istituzionale** nella quale si colloca l'istituto referendario in Italia ... si può certamente sostenere che le varie e variegate posizioni che le forze politiche hanno avuto nel recente voto referendario del giugno 2009 (posizioni al solito ambigue e molto 'mobili!') ben hanno testimoniato (e testimonierebbero ancora se si ripresentasse il caso)

il

non ottimo rapporto

che i

partiti politici,

e gli stessi leader di partito, hanno sempre avuto, e sempre hanno, con i Referenda nella vita politica italiana.

Uno di più acuti osservatori della materia, il prof. Massimo Luciani, ordinario di Istituzioni Diritto Pubblico alla 'Sapienza' di Roma (autore del Commento all'art. 75 nel *Commentario alla Costituzione* edito dalla

Zanichelli), ha ben sottolineato come:

il “referendum abrogativo è comunque e sempre molto problematico da capire nella sua logica di funzionamento e nelle sue potenzialità ”,

ed anche possiamo dire ...

nei cd. suoi 'effetti sistemici'!

Il referendum abrogativo, nota il prof. Luciani, è *“uno strumento perche certe questioni siano risolte dal voto popolare .. ma questo non dice granché sulla sua posizione nel sistema politico e istituzionale”...*

- *“Il voto su una questione formalmente marginale si può trasformare, in certe condizioni politiche anche congiunturali, in un pronunciamento pressoché definitivo su un intera materia”.* È quello che è toccato in sorte alla produzione di energia nucleare con il referendum del 1987 (di cui si torna ora a discutere!) -

Un Referendum può innescare un successivo spostamento dei rapporti di forza in Parlamento come avvenne con il Referendum del 1974 sul divorzio ...

- Un Referendum può innescare o determinare una crisi istituzionale e politica senza precedenti contribuendo al travolgimento di un'intera classe politica come avvenne per i Referenda del 1991 e del 1993.

Nota infine il prof. Luciani, che: *“raramente la votazione referendaria è solo e semplicemente*

una semplice risposta ad un quesito puntuale e circoscritto”

“
quasi sempre è anche una valutazione del significato politico più o meno nascosto di quel quesito, o addirittura un giudizio sui partiti e sulla loro posizione assunta nella campagna referendaria

” ... “
è insomma a pieno titolo un elemento del gioco politico anzi del gioco politico-parlamentare

”

”

Per tali ragioni immaginare una ‘purezza’ del voto popolare, tenuto anche conto della condizione monopolistica del nostro sistema di informazione radiotelevisivo, è, secondo il prof. Luciani, *una □ operazione inutile e deleteria sotto il profilo analitico ed operativo* sia per i sostenitori che per gli avversari dei quesiti referendari in votazione ...

O meglio, nelle parole dello stesso Luciani, “immaginare una presunta ‘purezza’ del voto popolare come se i cittadini andando a votare per i referenda si coprissero gli occhi e si tappassero le orecchie, dimenticando il contesto politico nel quale si inquadra la contesa elettorale-referendaria, è un atto di pura di pura fantasia

”

Seconda parte

Da quando Tangentopoli, nel 1992/1993, ha portato all'eliminazione (condivisa da tutto l'arco delle forze politiche) dell'immunità parlamentare, nel 1993, la politica non ha fatto che rimpiangere i **privilegi** perduti.

Così nel corso degli anni ha provato a rendersi nuovamente *immune* dalle attenzioni e dai controlli di legalità della magistratura penale in molti modi, tutti accomunati da un termine: la parola "lodo"

.... Termine di fatto scorretto e capzioso!

Termine che dovrebbe significare un tentativo *bipartisan* di raggiungere un accordo tra le due presunte parti in contesa (Politica e Magistratura), ma che nel gergo giornalistico e nella narrazione berlusconiana che si è imposta nel quindicennio 1994-2009 ha finito per assumere i connotati del perenne scontro tra Politica e Giustizia, tra eletti legittimati dal Popolo e presunte 'toghe rosse' *epocale*

Nel 2002 e 2003 ci hanno provato (a formalizzare ed approvare il loro 'Lodo')

- prima l'ex Margherita, on. Antonio Maccanico,

e poi il presidente del Senato, Renato Schifani, allora in veste di capogruppo di Forza Italia, nell'anno seguente

Successivamente, il problema è capitato nelle mani del ministro della Giustizia, Angelino Alfano, attualmente, invero, *quasi ex-ministro* e Segretario nazionale del Popolo della Libertà ... e ciò nonostante le esigenze di riforme giudiziari *epocali!!*

Il *quasi ex-ministro*- e Segretario nazionale del Popolo della Libertà- ha fatto approvare a tmbur battente e sotto l'incalzò delle autorità di garanzia (Presidente della Repubblica, Csm, i 100 costituzionalisti firmatari dell'appello, ecc...):

1. un primo Lodo nel 2008 (Lodo Alfano) "*Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato*"
(Legge 23 luglio 2008, n. 124);

2. ed un secondo Lodo nel 2010 - Legge sul legittimo impedimento - (Legge 7 aprile 2010, n. 51) ... Alfano-Bis.

Lo stesso Alfano, assistito dal noto avv. On. Ghedini, ha prodotto, nel frattempo e forzando ampiamente la Costituzione, una congerie di formule innovative simili al "legittimo impedimento" quali il "*processo breve*", ed altre varie acrobazie giuridiche che potessero in ogni modo

sospendere (o fare da 'scudo' per) le note disavventure giudiziarie – i vari processi a tutti noti - del Presidente del Consiglio, on. Silvio Berlusconi.

Perché dalla sua discesa in campo del 1994 la storia degli 'scudi giudiziari' alle alte cariche dello Stato è, a tutti gli effetti, la storia politica del Cavaliere

La legge n. 51/2010 (licenziata a tambur battente dal Parlamento tra febbraio e aprile 2010) è stata poi **corretta**, a stretto giro di posta (su ricorso del Tribunale di Milano), dalla Corte costituzionale nel gennaio 2011 (sent. n. 23 che ha manipolato il contenuto normativo dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 51 del 2010, *nella parte in cui non prevede che il giudice **valuti in concreto**, a norma dell'art. 420-ter, comma 1, cod. proc. pen., l'impedimento addotto*).

- Ma che **cosa dice la legge**, prima e dopo le correzioni/manipolazioni ricevute dalla Corte Costituzionale?
- Che cosa si propongono di ottenere i promotori del referendum?
- E, da ultimo, qual è **la posta politica** in ballo?

La legge -approvata grazie a due voti di fiducia dal Senato - concerne «Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza» - e prevede - prima delle correzioni operate dalla Corte Costituzionale - il rinvio dei processi per il presidente del Consiglio e i ministri ogni volta lo richiedano.

Sempre che la richiesta di legittimo impedimento sia motivata dal «concomitante esercizio di una o più attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti», «delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività coesistente alle funzioni di governo».

Secondo il comma 4 dell'articolo 1, il rinvio può essere anche continuativo, per un periodo non superiore a sei mesi.

Tuttavia, nel periodo di congelamento dei processi «penali in corso in ogni fase, stato o grado», il corso della prescrizione rimane sospeso.

L'articolo 2 specifica la finalità ufficiale del provvedimento:

«Consentire al presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri **il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla costituzione e dalla legge**

».

Sono stati i giudici milanesi a chiedere alla Consulta di pronunciare l'incostituzionalità del testo sul legittimo impedimento.

La richiesta è stata solo parzialmente soddisfatta anche se in un clima politico molto teso, con l'allora ministro della Cultura, Sandro Bondi, che ebbe a dichiarare:

«Siamo di fronte al rovesciamento dei cardini non solo della nostra costituzione, ma dei principi fondamentali di ogni ordine democratico».

Eppure il legittimo impedimento non è stato cancellato dalla sentenza n. 23 della Corte.

Almeno nella forma. **Nella sostanza le modifiche sono state di rilievo.**

Bocciata l'idea del **rinvio continuativo**, per irragionevole sproporzione tra diritto di difesa ed esigenze della giurisdizione.

Bocciato anche **l'affidamento del rinvio su semplice richiesta del presidente del Consiglio** o dei ministri interessati: la valutazione è rimessa al giudice (... dispone la sentenza che il giudice “valuti in concreto, a norma dell'art. 420-ter, comma 1, c.p.p.

[\[1\]](#)

l'impedimento addotto”)

Il che significa che l'autorità giudiziaria – il giudice- ha la facoltà/potere di opporsi alla volontà dell'imputato, e imporre la prosecuzione del dibattimento

In forza di questa sentenza, i processi milanesi del Cavaliere, di conseguenza, sono ripartiti.

Mettendo nuovamente in moto le accuse per i costi gonfiati dei diritti televisivi di Mediatrade, la corruzione giudiziaria del legale inglese David Mills, la frode fiscale Mediaset e le più recenti, prostituzione minorile e concussione, per il Ruby-gate.

Il quesito e il suo significato politico

A giugno, dunque, i cittadini risponderanno dunque al seguente quesito referendario :

«Volete voi che siano abrogati l'articolo 1, commi 1, 2, 3, 5, 6 nonché l'articolo 2 della legge 7 aprile 2010 numero 51 recante 'disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza?'».

Votando «sì» la legge sul legittimo impedimento sarà cancellata, un «no» invece la confermerebbe nella sua versione attuale.

Molti sostengono – nel tentativo di sterilizzare il referendum - che il quesito è ora depotenziato che la partita è chiusa in quanto la fuga dal processo è impedita per cui Berlusconi deve ora difendersi *nel processo* e non *dal processo* ...

Ma ne siamo veramente sicuri?

Veramente Berlusconi, e i Berluscones, non temono l'esito del voto abrogativo referendario della Lodo Alfano-bis?

Se un falco berlusconiano come l'on. Giorgio Stracquadanio – e con lui altri Berluscones minimizzano sostenendo che «*l referendum finora sono andati tutti deserti perché convocati su temi che interessano solo una parte del ceto politico, o che sono strumentalmente agitati da giustizialisti 'alla Di Pietro'*» Il dubbio che non può che venire a chi abbia un minimo di scaltrezza politica è che

il quesito ora non è affatto depotenziato che la partita è affatto chiusa

... ed anzi che **la partita è aperta ed è pienamente politica**

Per l'Italia dei Valori – con enfasi più che condivisibile -«il referendum sarà un *plebiscito* a favore o contro la permanenza di Berlusconi al governo: l'occasione giusta per mandarlo a casa e nelle aule di tribunale dove lo aspetta la giustizia».

Una facile controprova del fatto che per i Berluscones la partita è *aperta* ed è pienamente *politica*?

La controprova più evidente sono state gli intrecci e le polemiche che ne sono seguite– ben o malcelati a seconda degli angoli di osservazione- tra il dietrofront del governo sul nucleare, che ha rischiato di cancellarne il relativo quesito, e il blitz in extremis ad opera deò Governo per annullare anche quello sull'acqua tramite l'Authority di regolazione del settore idrico.

La controprova più evidente: si parla di nucleare per non parlare di legittimo impedimento.

Il dubbio che non può che venire a chi abbia un minimo di scaltrezza politica è che il tentativo - malcelato - del Governo è di disinnescare il quesito sul nucleare (e in subordine sull'acqua) per evitare che una partecipazione massiccia, magari sull'onda emotiva dei fatti di Fukushima, porti al quorum anche il voto abrogativo legittimo impedimento.

La maggioranza, in senso uguale e contrario, - CON LA CINICA SCALTRIZZA CHE GLI È SOLITA- ribalta la situazione, e denuncia il trucco dei referendari, che sarebbe quello di spingere sul nucleare – emotivamente condizionabile- con il solo fine *strumentale* di ottenere un voto contro Berlusconi sul legittimo impedimento.

Per concludere:

IL referendum sul *Legittimo impedimento* non tratta solo di giustizia ma anche e soprattutto di democrazia ...

- Sono tutti uguali i cittadini davanti alla legge i cittadini? O vi sono alcuni cittadini più uguali degli altri?

Dopo avere risposto a questo primo interrogativo, può essere un sì o può essere un no, resta un altro significativo (per chi scrive) aspetto che riguarda l'esercizio *critico* della democrazia

Che non è 'democrazia popolare' ma è 'democrazia costituzionale', democrazia progressiva, *partecipata*

e

partecipativa

...

si scrive legittimo impedimento ma si legge democrazia

Scritto da walter nocito

Che per essere '*reale*' non può che essere *critica* ... consapevole e *auto-riflessiva* ...

Questa - la democrazia- nelle occasioni che abbiamo faticosamente costruito come quelle del 12 e 13 giugno - ***s'impara, s'insegna, si pratica,***

- *votando i referendum;*
- *votando e facendo votare*
- *votando e riflettendo* sul significato - individuale e collettivo - del voto

..... impegnamoci tutti - fino a domenica 12 giugno ma anche dopo - ... perché Si scrive *Le*
gittimo impedimento

... ma si legge

Democrazia

.

Walter Nocito - 05.06.2011