

Giovanni Incorvati

Svolte e rimozioni. Il divieto per il governo di indurre i cittadini all'astensione.

Il recente invito del Presidente del consiglio a disertare le urne, in modo da non far raggiungere il quorum di votanti al referendum sulle trivellazioni marine, fa il paio con il referendum (senza quorum) da lui caldeggiato sulla legge di revisione costituzionale, fatta approvare dal suo governo, la quale prevede un sistema di "elezione indiretta" dei componenti del Senato. Le due iniziative cercano di ottenere lo stesso risultato con mezzi opposti, e anche per questo il loro nesso appare per molti versi oscuro. Ma se si vuole cogliere il disegno unitario che ne è alla base occorre risalire alle radici storiche e istituzionali che definiscono contorni e portata non solo della prima iniziativa, ma anche della seconda.

Per quanto riguarda l'incitamento a astenersi dal partecipare al referendum, che qui ci riguarda più da vicino, gli oppositori invocano l'art. 98 del Testo Unico delle leggi elettorali, d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, che lo vieta per i pubblici poteri:

"Il pubblico ufficiale, l'incaricato di un pubblico servizio, l'esercente di un servizio di pubblica necessità, il ministro di qualsiasi culto, chiunque investito di un pubblico potere o funzione civile o militare, abusando delle proprie attribuzioni e nell'esercizio di esse, si adopera

[1] a costringere gli elettori a firmare una dichiarazione di presentazione di candidati od

[2] a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati o

[3] ad indurli all'astensione,

è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire 600.000 a lire 4.000.000."

Tale articolo è richiamato espressamente da una legge più recente, la l. 25 maggio 1970 n. 352, contenente le norme sui referendum, all'art. 51:

"Le disposizioni penali, contenute nel Titolo VII del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, si applicano anche con riferimento alle disposizioni della presente legge.

Le sanzioni previste dagli articoli 96, 97 e 98 del suddetto testo unico si applicano anche quando i fatti negli articoli stessi contemplati riguardino le firme per richiesta di referendum o per proposte di leggi, o voti o astensioni di voto relativamente ai referendum disciplinati nei Titoli I, II e III della presente legge."

Il punto rilevante è nel primo degli articoli appena citati; più precisamente, è quello qui marcato col numero [3]. Indurre i cittadini a astenersi, senza l'uso della violenza e delle minacce, che sono punite dal precedente art. 97, costituisce un abuso quando viene compiuto dal titolare di un pubblico potere nell'esercizio delle proprie attribuzioni, in modi considerati del tutto analoghi a quelli di un ministro di culto dal suo pulpito. Esso inoltre viene equiparato, quanto a gravità, [1] al costringere gli elettori a firmare o [2] al vincolare il loro suffragio, sempre senza violenza o minacce. Ma – si obietta – che si intende per titolari di pubblici poteri? È mai possibile che le più alte cariche dello Stato non possano esprimere il proprio punto di vista sulle questioni politiche più importanti?

Il punto [3] ha una storia lunga almeno quanto quella dell'unità d'Italia, segnata da due svolte che ne illuminano il senso. Il 21 dicembre 1880, Giuseppe Zanardelli presentò alla Camera dei deputati, a nome della commissione appositamente istituita, la relazione al disegno di legge di riforma della legge elettorale politica del 1860, rimasta in vigore fino a allora nonostante il suo carattere del tutto provvisorio e imperfetto. La nuova legge avrebbe dovuto costituire, come in effetti è stato, l'ossatura dei diversi sistemi elettorali che si sarebbero succeduti nello Stato unitario, anche se con varianti più o meno marcate. La figura di Zanardelli in effetti rimane, ancora oggi, quella di un maestro indiscusso delle codificazioni e del *drafting* legislativo

democratico a livello internazionale. Non a caso quindi le parole che pronunciò in quell'occasione e nel dibattito parlamentare che ne seguì forniscono una chiave delle questioni odierne.

Come spiegava Zanardelli, “la legge elettorale è la più importante delle leggi politiche d'un paese libero”, perché è da essa che “scaturiscono tutte le altre¹.” Quella che egli ora presentava, dopo venti anni di discussioni e di approfondimenti, era “conforme ai principî di diritto”, e in particolare a due principi cardine. Il primo era quello, affermato dalla *Déclaration des droits* del 1789, “che la legge deve essere espressione della volontà generale”; il secondo considera “che l'uomo, quando abbia coscienza di sé, de' suoi diritti, e dei suoi interessi, non possa essere escluso dalla partecipazione ai diritti politici”. Infatti – aggiungeva Zanardelli, ormai ministro della Giustizia - “nulla più giova ad accrescere il rispetto, l'autorità della legge, quanto l'essere concorso a formarla il maggior numero di cittadini possibile; nulla più giova a rafforzare le istituzioni, che il far partecipare alla vita politica le moltitudini, che il dare agli individui il sentimento della loro importanza, attaccandoli allo Stato, rendendoli solidali con esso, facendo sì ch'essi possano lusingarsi, colle loro scelte, d'influire sulle loro sorti²”. Gli avversari del progetto di legge, avevano colto subito le radici russoiane e rivoluzionarie di tali principi, che, nella temperie di lungo periodo dell'Italia unita, sono stati sempre considerati quanto meno eretici e pericolosi³.

In applicazione di tali principi, Zanardelli da una parte si opponeva al “suffragio indiretto” che, nel momento in cui restringe a “una determinata cerchia di cittadini” il diritto di voto, “lo diminuisce e lo elude”, dato che l'impossibilità di scegliere direttamente “incoraggia la più grande piaga dei paesi liberi, l'indifferenza per la vita pubblica⁴.” D'altra parte Zanardelli, per combattere tale piaga, sanzionava nella maniera più ampia gli ostacoli alla partecipazione dei cittadini, anche quelli frapposti dalle pubbliche autorità. Quanto alla forma, le leggi politiche, e prima di tutte la legge elettorale, non dovevano apparire come *leges imperfectae*, ossia senza sanzione e come sguarnite. Secondo Rousseau infatti, le norme penali non sono norme a parte, da confinare nel codice penale, ma vanno poste preferibilmente all'interno stesso delle leggi politiche e delle leggi civili, a più chiara e più stretta difesa dei rispettivi diritti⁵. Zanardelli da tempo lavorava lungo questa linea al nuovo codice penale, che infine porterà il suo nome, e fece una prima applicazione di questi principi proprio nella legge elettorale.

Nel codice penale per gli stati di Sardegna del 1859, allora in vigore in Italia, all'art. 193 la norma si articolava in due commi:

“I pubblici ufficiali od impiegati che con abuso delle rispettive funzioni avranno cercato di vincolare i suffragi degli elettori in favore od in pregiudizio di determinate candidature, saranno puniti colla esclusione dall'esercizio dei diritti elettorali per tempo non minore di cinque anni, né maggiore di dieci, se il reato è stato commesso nelle elezioni dei Deputati al Parlamento Nazionale, non minore di tre, né maggiore di sei, se è stato commesso nelle altre elezioni; e con una multa di lire duecentocinquanta a duemila nel primo caso, e di cento a mille nel secondo.

La stessa pena è applicabile ai ministri della religione dello Stato o dei culti tollerati, i quali avranno cercato di vincolare i suffragi degli elettori in favore od in pregiudizio di determinate candidature, sia con istruzioni dirette alle persone da essi in via gerarchica dipendenti, sia con discorsi tenuti nei luoghi consacrati al culto, od in riunioni aventi carattere religioso, sia con promesse o minacce spirituali”.

Le profonde innovazioni introdotte da Zanardelli consistevano in primo luogo nello scorporare dal codice penale queste norme specifiche riguardanti i pubblici funzionari e nell'immetterle direttamente in chiusura della legge elettorale, approvata infine il 22 gennaio 1882, n. 593, all'art. 92:

“I pubblici ufficiali, impiegati, agenti o incaricati di una pubblica Amministrazione, i quali, abusando delle loro funzioni direttamente, o col mezzo di istruzioni date alle persone loro dipendenti in via gerarchica, si adoperino a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astensione, sono puniti con la multa da lire 500 a 2000, o, secondo la gravità delle circostanze, col carcere da tre mesi ad un anno.

La predetta multa e il carcere si applicano ai ministri di un culto, che si adoperano a vincolare i voti degli elettori a favore, od in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astensione, con allocuzioni o discorsi in luoghi destinati al culto, o in riunioni di carattere religioso, o con promesse o minacce spirituali, o colle istruzioni sopraindicate."

In secondo luogo, attraverso tali norme, Zanardelli sanzionava anche l'induzione all'astensione, intesa nel senso più ampio, come pressione effettuata con mezzi leciti, e non già quella effettuata attraverso minacce, o pressioni "con qualunque mezzo illecito", reato già previsto, per tutti i soggetti, dal precedente art. 91; in terzo luogo le sanzioni previste dall'art. 92 erano notevolmente aggravate rispetto alle precedenti, in quanto prevedevano anche la detenzione.

La relazione distingueva esplicitamente le influenze lecite da quelle illecite del Governo, che durante la campagna elettorale poteva benissimo esercitare la sua influenza politica, ma non poteva indurre gli elettori all'astensione: "Niuno al certo potrà in uno Stato costituzionale negare al Governo il diritto, che è pure un dovere, di avere un programma (...) quindi (...) altresì il diritto di manifestare e sostenere siffatto programma con tutti i mezzi di pubblicità e di persuasione, per farlo accettare dall'opinione pubblica e promuoverne l'adozione." Ma questo non può avvenire "invadendo il campo della libertà elettorale (...) con ogni maniera di pressioni od influenza" -pressioni e influenza del tutto analoghe a quelle esercitate dai ministri di culto dall'alto dei loro pulpiti e delle loro cattedre, come suggeriva il secondo comma.

Infine il relatore sottolineava la particolare gravità di questo reato, tanto più grave, quanto maggiore è il potere di chi lo mette in atto:

"Giova avvertire che la speciale efficacia dell'abuso di ufficio e di autorità può rendere punibili nel pubblico funzionario anche fatti che in un privato non costituirebbero il reato di pressione elettorale. Inoltre la pena può, nei casi gravi, divenire maggiore di quella stabilita contro le pressioni di semplici individui privati, perché nei pubblici funzionari concorre il doppio elemento aggravante della potenza dei mezzi colla facilità di adoperarli, e della violazione di speciali doveri d'ufficio. (...) E possiamo dire che le sanzioni da noi proposte non hanno riscontro colle più severe disposizioni accolte su tale argomento nelle legislazioni elettorali di altri paesi⁶".

La struttura di questo stesso articolo 92, con l'aggiunta effettuata nella legge elettorale del 1912 (poi tolta nel 1928), fu ripresa, subito dopo la Liberazione, dal presidente del consiglio Ferruccio Parri nell'art. 66 dello *Schema di provvedimento legislativo "Legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente"*, presentato il 22 novembre 1945 alla Consulta Nazionale, che aveva il compito di preparare il terreno alla futura assemblea costituente. Questo progetto di legge e la discussione che ne seguì avrebbero portato infine, su tutta una serie di punti, a profondi cambiamenti rispetto ai principi elettorali consolidati (si pensi semplicemente all'introduzione del voto femminile o alle norme sull'ineleggibilità dei candidati).

L'art. 66 del progetto iniziale era il seguente:

"I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti di un servizio di pubblica necessità i quali, abusando delle loro funzioni direttamente, o col mezzo di istruzioni date alle persone loro dipendenti, si adoperino a costringere gli elettori a firmare una dichiarazione di presentazione di candidati, o a vincolare i voti degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astensione, sono puniti con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire 3000 a 20000.

Le stesse pene si applicano ai ministri di un culto, che con allocuzioni o discorsi in luoghi destinati al culto, o in riunioni di carattere religioso, o con promesse o minacce spirituali, si adoperano a costringere gli elettori a firmare una dichiarazione di presentazione di candidati, o a vincolare i voti degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astensione."

Rispetto all'art. 92 della legge del 1882, il cambiamento maggiore era dato dall'ulteriore, sensibile aggravamento delle pene, oltre che dall'aggiunta di una nuova ipotesi di reato, che testimoniava la rinnovata

importanza di questo articolo nel nuovo contesto politico. Nell'accesa discussione che si aprì su di esso all'interno della Consulta, l'"aspro dissenso" (come lo definì il relatore Micheli) tra la Democrazia Cristiana e i partiti laici verteva sul secondo comma, definito come la pesante eredità di un laicismo ormai tramontato. Per la DC esso doveva essere eliminato, in quanto discriminava i "ministri di culto" rispetto a altre categorie della società civile, come per esempio i militari o gli insegnanti, che non rientravano nelle previsioni dell'articolo. Secondo gli altri partiti (interventi di Pajetta, Malagugini, Terracini) si trattava invece di mantenere fermo il divieto di intervenire dai pulpiti, e con tutto il peso dell'autorità spirituale, in merito al voto politico. La votazione finale vide prevalere i partiti laici e tutti gli emendamenti risultarono respinti⁷.

Ma la partita non era chiusa. Come indicato dal nome, l'assemblea e le sue deliberazioni avevano un carattere solo consultivo. Perciò il governo, all'atto di emanare la legge, preferì riprendere una delle proposte di emendamento⁸, con una formulazione in un unico comma, che l'assemblea aveva respinto, e che secondo alcuni costituiva un compromesso e secondo altri "un baratto" tra laici e democristiani:

"Il pubblico ufficiale, l'incaricato di un pubblico servizio, l'esercente di un servizio di pubblica necessità, il ministro di qualsiasi culto, chiunque investito di un pubblico potere o funzione civile o militare, abusando delle proprie attribuzioni e nell'esercizio di esse, si adoperi direttamente o indirettamente a costringere gli elettori a firmare una dichiarazione di presentazione di candidati od a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati o ad indurli all'astensione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire 3000 a lire 20.000."

Per arrivare al definitivo art. 70 della nuova legge⁹ il governo Parri si limitò a togliere da tale formulazione l'inciso "direttamente o indirettamente". Ma era così respinta anche la proposta di invertire l'ordine tra "abusando delle attribuzioni" e "si adoperi": il fatto di adoperarsi doveva restare di per se stesso un abuso, indipendentemente dal modo in cui era effettuato. Con l'eliminazione del secondo comma, il "ministro di culto" veniva spostato all'interno del primo comma, subito dopo le figure già presenti del "pubblico ufficiale" etc., seguito poi, in aggiunta, da quelle di nuovi soggetti ("chiunque investito di un pubblico potere o funzione civile o militare"), tutti accostati l'uno all'altro sotto un unico profilo.

Al centro della serie, la figura del "ministro di culto" si riverberava su quella - a essa associata ancora più strettamente - di chi è "investito di un pubblico potere". Tali diverse figure venivano colpite per il fatto di abusare del prestigio di cui esse godono, anche a causa della speciale protezione loro accordata dalle leggi. Un prestigio accresciuto dai luoghi in cui operano e da cui lanciano i loro messaggi, luoghi anche essi protetti dalla legge - il dibattito alla Consulta Nazionale evoca più volte l'immagine unificante del "pergamino", della posizione elevata e lontana, pulpito, tribuna, "dove nessuno osa contraddire", né lo potrebbe impunemente¹⁰.

Il testo dell'art. 70 assunse un significato più forte con l'art. 48 c. 2 della Costituzione, dove l'esercizio del voto è definito un "dovere civico"; perciò fu recepito integralmente nel testo unico del 1957. Ma il divieto per quei particolari soggetti di fare propaganda per l'astensione rimase in letargo fino alla legge del 1970 che regola l'istituto del referendum, quando assunse un'importanza ben diversa, dovuta alla presenza del quorum di partecipazione al voto. L'immagine del pergamino si contrapponeva ormai in modo molto più fisico e reale a quella dei luoghi "terra terra" della discussione e della partecipazione democratica. Tuttavia la più stretta associazione istituita dalla norma penale tra ministri del governo e ministri del culto non si mise in moto, secondo la propria *ratio*, a fini di prevenzione, ma da allora operò silenziosamente come omertoso baratto "costituzionale". Ancora oggi la norma stessa non solo è ignorata da coloro a cui è indirizzata o che dovrebbero farla rispettare, ma anche dalla maggior parte di coloro che dovrebbero studiarla o farla studiare.

¹ *Relazione*, Camera dei Deputati, XIV legislatura - Prima sessione, 1880, Atto parlamentare n. 38-A, p. 3.

² Senato del Regno, intervento nella seduta del 15 dicembre 1881 (Giuseppe Zanardelli, *Discorsi*, v. I, p. 691). Si veda J.-J. Rousseau, *Considerazioni sul governo della Polonia*, VII, a proposito del ruolo di governo del Senato: “Nelle deliberazioni il Senato ha un’influenza troppo grande (...). Ora la legge, che non è che l’espressione della volontà generale, è certo il risultato di tutti gli interessi particolari combinati e bilanciati dal loro numero (...). Ogni individuo deve avere la sua voce, nessun corpo, qualunque esso sia, ne deve avere una”. *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* del 1789, art. 6 : “La legge è l’espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno il diritto di concorrere personalmente, o attraverso i loro rappresentanti, alla sua formazione”.

³ Atti parlamentari - Camera dei deputati - XIV legislatura - 1. Sessione - 25 marzo 1881, p. 4699 - Marchese Antonio Canicatti di Rudinì (in seguito capo del governo), intervento sul progetto di legge elettorale: “è una scuola cotesta, per la quale l’opinione dei più è la verità, è la giustizia, è la morale. Per essa la storia non ha che un solo volume, la rivoluzione francese, la scienza non ha che un solo libro, il *Contratto sociale*. (...) E’ una scuola che vorrebbe essere democratica, ma è demagogica.”

⁴ Zanardelli, *Relazione* cit., p. 10.

⁵ J.-J. Rousseau, *Contratto sociale o principi dei diritti politici*, II, 12.

⁶ Zanardelli, *Relazione*, cit., p. 217-218.

⁷ Consulta Nazionale - Assemblea plenaria. 31. Seduta del 21 febbraio 1946, p. 873-899.

⁸ Emendamento firmato dai Consultori Cappa, Taviani, Alberti, Andreotti, Jacini. Ibid. p. 873-874.

⁹ Decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, “Norme per l’elezione dei deputati all’Assemblea Costituente”.

¹⁰ Consulta Nazionale - Assemblea plenaria. 31. Seduta del 21 febbraio 1946, interventi di Bellotti e di Oronzo Reale, p. 891-892.