

Sull'ammissibilità dei referendum elettorali proposti nel 2007: le parole non dette dalla Corte Costituzionale

Francesca Sgrò

*Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
nell'Università degli Studi di Milano*

SOMMARIO: 1. L'anomalia del referendum sulla legge elettorale – 2. Le tre iniziative referendarie del 2007 – 2.1 Il senso dei referendum – 2.2 La specificità del caso – 3. Le sentenze della Corte costituzionale – 4. Brevi considerazioni di sistema.

1. L'anomalia del referendum sulla legge elettorale

Il nostro ordinamento giuridico ammette, come è noto, il referendum abrogativo quale figura rilevante di partecipazione diretta del popolo all'attività legislativa, attribuendogli il potere di “*deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge*”¹, così da affidare alla consultazione popolare la scelta circa l'espulsione o meno da un *corpus* normativo di disposizioni di legge anche specifiche e circoscritte².

In tal modo, il popolo si riappropria dell'esercizio diretto della sovranità legittima, seppur relegato al ruolo di mero censore, senza intervenire con un significativo apporto propulsivo, tale da incidere in senso sostanziale ed innovativo sul tessuto normativo.

La scelta di escludere altre tipologie di referendum in materia di legislazione ordinaria (a carattere propositivo o sospensivo, ad esempio) – sebbene in sede costituente vi sia stato un interessante dibattito sulla possibilità di adottarne una gamma più ampia, sollecitato da una proposta del Mortati³ - trova la sua giustificazione nella necessità di garantire un sistema connotato dalla rappresentanza e dalla mediazione dei partiti politici, evitando un coinvolgimento senza filtri del popolo. Pertanto, l'intervento diretto della volontà popolare, oltre ad avere carattere eccezionale, può solo orientarsi verso un'attività che, pur riverberando i propri effetti sulla disciplina legislativa sostanziale, e sulla sottesa scelta politica di cui è massima espressione, non sia estrinsecazione piena del potere legislativo e non permetta un'operazione integrale, ma contempli solo un apporto marginale e circoscritto all'abrogazione di specifiche disposizioni già in vigore, rinviando al Parlamento la traiettoria politica da seguire e lo strumento legislativo da proporre⁴.

¹ Art. 75, primo comma, Cost.

² Ovvero anche di semplici parole prive di autonomo contenuto dispositivo, come risulta dalla casistica; cfr. Simi V., *Sul tentativo di dar vita alla trasformazione delle leggi mediante i referendum abrogativi “di parole”*, in *Mass. giur. lav.*, 1982, p. 145 ss. Sul tema si segnalano, inoltre: De Marco E., *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Cedam, Padova, 1974; Chiappetti A., *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974; Carnevale P., *Il referendum abrogativo in Italia: le norme, le sentenze, le proposte di modifica//Camera dei deputati*, Roma, Camera dei Deputati, 1981 – X, pag. 576; Raveraira M., *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Giuffrè, Milano, 1983; Arezzo Di Trifiletti G., *Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta*, Maggioli, Rimini, 1988; Carnevale P., *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992; Luciani M., *La formazione delle leggi*, tomo 1.2, *Il referendum abrogativo: art. 75*, Zanichelli, Bologna, 2005, p. 745.

³ Si rivelò suggestiva l'esperienza costituzionale weimariana. Si vedano in proposito Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976.

⁴ Circa la configurazione in dottrina del referendum abrogativo, alcuni Autori hanno riconosciuto nell'esito referendario l'espressione di un potere legislativo popolare ed hanno ricondotto le pronunce

Anche la legge elettorale può essere sottoposta a referendum abrogativo, non rientrando tra quelle che l'art. 75, secondo comma, Cost. sottrae alla consultazione referendaria in quanto non ha un contenuto costituzionalmente vincolato. Tuttavia, si tratta di una legge costituzionalmente obbligatoria la cui esistenza nell'ordinamento giuridico è imposta dalla Costituzione, al fine di garantire l'operatività degli indefettibili organi rappresentativi, e che pertanto non tollera vuoti normativi.

La Corte Costituzionale, affrontando il tema del referendum abrogativo nella materia *de quo*, ne esclude l'ammissibilità se il quesito referendario proponga l'abrogazione totale della legge elettorale, proprio per la predetta lesione del principio di indefettibilità degli organi costituzionali. Mentre, ne consente l'espletamento – in presenza anche delle altre condizioni previste⁵ – se il quesito mira ad un'abrogazione solo parziale, “tale da generare una normativa di risulta coerente al suo interno ed immediatamente applicabile, così da garantire in ogni caso la costante operatività e dunque il rinnovo dell'organo costituzionale⁶”.

popolari abrogative nella categoria delle fonti-atto, quali atti aventi valore di legge ordinaria. In particolare, cfr. Virga P., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 357, che è giunto a ravvisare la necessità della promulgazione dell'atto popolare abrogativo, al pari delle leggi ordinarie dello Stato; Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1971, p. 88, che ha sostenuto la riconducibilità del referendum abrogativo alla categoria delle fonti-atto, sottolineandone la natura di atto equiparato alla legge formale e caratterizzato per il fatto di porre un “frammento di norma”, destinato a “saldarsi con quella abrogata, circoscrivendone nel tempo la fattispecie, così come...avviene per l'abrogazione vera e propria disposta da qualsiasi atto-fonte”; Martines T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 401, che ha ricondotto i referendum ex artt. 75 e 138, secondo comma, Cost. ad un “potere legislativo del popolo”. In senso contrario, altri Autori, evidenziando le valenze politiche del referendum, hanno ricondotto gli interventi diretti del popolo ad una sorta di controllo di garanzia, tale da incidere sull'indirizzo politico in senso precipuamente negativo-sanzionatorio, quale correttivo – nel senso della limitazione e del condizionamento – della logica del parlamentarismo e del ruolo delle istituzioni rappresentative. Così, contro la possibilità di ritenere il referendum una fonte di produzione normativa per configurare le pronunce popolari alla stregua di un controllo – successivo, eventuale, estintivo, libero nei canoni di giudizio, cioè politico – sulle disfunzioni legislative, cfr. Galeotti S., *Controlli costituzionali*, in *Encicl. Dir.*, X, p. 337; Cuocolo F., *Note introduttive sul referendum* in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, vol. VI; Paladin L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, p. 204; nonché Cuocolo F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2003, in cui l'Autore ha ribadito la difficoltà di inquadrare il referendum abrogativo all'interno della gerarchia delle fonti. Più singolare la posizione di chi ha invece ricondotto il referendum in generale (e quindi anche quello abrogativo) nella categoria delle “autonomie influenti sulla politica generale dello Stato”, al pari dei partiti politici che concorrono, ai sensi dell'art. 49 Cost., con metodo democratico a determinare la politica nazionale. In tal senso, Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, II, p. 836 che però ha configurato la pronuncia abrogativa alla stregua di un mero evento che “mettendo in essere una condizione risolutiva di una precedente situazione...(normativa), ne fa automaticamente subentrare una diversa”; nello stesso senso, Barile P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991, p. 791, che ha rinviato alla categoria delle autonomie politiche.

⁵ Cfr. Cariola A., *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio del potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 425; Luciani M., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo* in *Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Giuffrè Milano, 1998, IX, p. 310; Barbera A., Fusaro C., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 213 ss.; Carnevale P., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, in Pinardi R. (a cura di), *Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 395.

⁶ Corte Costituzionale, sentenza n° 32/1993. Si evidenzia il commento alla giurisprudenza costituzionale sul tema trattato svolto da Mezzetti L. in *Manuale breve di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 202.

E' evidente l'esigenza di assicurare una normativa di risulta che non ostacoli il funzionamento dell'ordinamento. Ma ciò in qualche modo trasforma la natura del referendum, stempera la sua funzione abrogativa, lo modifica in uno strumento di chirurgia legislativa anomala, inaugura una tecnica normativa che si serve dell'abrogazione per creare *ex se* diritto, senza altri filtri⁷.

Che la delicatezza della materia – considerate le complesse ripercussioni non solo sulla compagine istituzionale ma sull'esistenza e sul funzionamento dell'ordinamento - richieda una particolare attenzione, necessitando di un adeguamento dello strumento del referendum, è inevitabile per istanze di armonia e di coerenza del sistema. Ma, attraverso l'effetto censorio, dall'adattamento si è passati ben presto all'innovazione, alla creazione.

A colpi di parole espunte, di tracce di frasi e spezzoni di incidentali elise, la mannaia dell'abrogazione porta – in modo inedito per la sua natura – a trasformare la fisionomia della legge con un insolito effetto creativo. E' questa la c.d. manipolatività del quesito referendario in materia elettorale, per cui un quesito ben congegnato, volto ad annullare singole parole o stralci di norme, può determinare una normativa di risulta che rappresenti un *quid novi*, con un significato giuridico e politico del tutto diverso dal precedente: un mosaico che, privato di alcuni tasselli, si ricompone e delinea una nuova figura.

Più che un'espansione della pregressa disciplina si verifica una trasformazione della legge attraverso una nuova tecnica normativa che si serve delle cesoie del referendum abrogativo, con effetti esponenziali sul sistema⁸.

La manipolatività è quindi non solo un rischio ma un effetto inevitabile dei limiti che in questo caso vanno necessariamente apprestati per l'avvertita opportunità di contemperare più esigenze: da un lato, la norma costituzionale consente il referendum abrogativo sulla legge elettorale; dall'altro – trattandosi di una legge costituzionalmente necessaria – l'abrogazione non può che essere parziale, garantendo una normativa di risulta immediatamente applicabile, per non imbrigliare il sistema in uno stallo istituzionale; da un altro lato ancora, le conseguenze degli aggiustamenti normativi *post* abrogazione vanno ben oltre il dato testuale e si riflettono sul governo e sulla gestione della politica del Paese.

2. Le tre iniziative referendarie del 2007

2.1 Il senso dei referendum

La legge elettorale che disciplina l'elezione delle due Camere in Italia è di recente edizione, essendo intervenuta solo da pochi anni una modifica legislativa – con l'introduzione della l. 270/2005 - che ha trasformato il sistema da prevalentemente maggioritario in proporzionale, seppure con premio di maggioranza, con un ribaltone rispetto al precedente metodo elettivo.

Quest'episodio ha un precedente di rilievo: poco più di dieci anni prima un più vistoso ribaltone aveva rivoluzionato un sistema elettorale collaudato ed apprestato sin dalla fondazione della Repubblica, cancellando il metodo proporzionale che – pur nel silenzio

⁷ Circa gli effetti sostanzialmente propositivi che possono scaturire dall'espletamento del referendum abrogativo, con le consequenziali scelte di indirizzo che implicano, si veda l'analisi condotta da De Marco E., *Referendum e indirizzo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1994, p. 1419 ss.

⁸ Si consideri l'esempio emblematico del referendum del 1993 che ha trasformato la legge elettorale del Senato da sostanzialmente proporzionale a prevalentemente maggioritaria. Si veda in merito Bin R., Pitruzzella G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2007, p.113 ss.

della Costituzione – anche i padri costituenti avevano alla fine ritenuto il più equilibrato ed appropriato alla situazione strutturale nazionale, sostituendo ad esso un meccanismo maggioritario.

È interessante tracciare un parallelo tra il referendum elettorale del '93 e le iniziative referendarie del 2007 sulla l. n° 270/2005, una sorta di confronto volto a delineare in ciascuno il contesto storico-politico di riferimento, in modo da rintracciarne le più intime ragioni e penetrarne il vero significato in termini istituzionali.

La modifica della legge elettorale nel 1993 si accompagnò ad una crisi dell'ordinamento, che in quel modo tentava di apprestare delle soluzioni a livello istituzionale. In particolare, la novella fu determinata da una consultazione popolare, quasi come se i cittadini fossero stati chiamati a prestare un indiretto assenso mediante lo strumento referendario alla riforma istituzionale quale via di soluzione alla crisi, proprio perché è nella sede elettorale che il cittadino trova una dimensione di piena esplicazione della sovranità ed è protagonista ed attore delle scelte politiche del Paese. Ed infatti, subito dopo il responso popolare, seguì la riforma in senso prevalentemente maggioritario varata quale risposta all'avvenuta trasformazione della società italiana, ormai connotata dal superamento delle iniziali contrapposizioni ideologiche, dalla crisi dei partiti e dalle crescenti difficoltà di funzionamento di quel parlamentarismo compromissorio⁹ del quale il sistema elettorale proporzionale era stato espressione.

Differente è il contesto nel quale si sviluppa l'esigenza della consultazione popolare promossa nel 2007, in quanto i referendum sono proposti, e poi ammessi, all'indomani di una riforma elettorale di fresca redazione seppur di breve gestazione.

L'accadimento più recente si presta a considerazioni afferenti a diversi piani d'analisi che, muovendo da un ragionamento teorico ed astratto, conducono all'esame del dato contingente. In termini di sistema, la produzione legislativa in generale (e ancor di più nella materia elettorale) dovrebbe essere adeguata, considerato che il lavoro delle Camere si presume sia completo, accurato e produttivo di un risultato normativo congruente, oltre che frutto di valutazioni di opportunità politico-istituzionale ponderate e concordate. La prassi dimostra che non sempre è così, sebbene nella materia elettorale la cosa susciti maggiori perplessità, a causa delle ripercussioni sistemiche che ne derivano.

Difatti, se una riforma di così ampio respiro e di così evidenti ricadute viene varata, è lecito concludere che sia stata preceduta da una riflessione seria e ragionata di tutti gli attori politici, in cui la soluzione elaborata risponda alle reali esigenze istituzionali del Paese e sia la più opportuna tra quante prospettabili. In questo senso, il ricorso al referendum *post* riforma può assolvere a due funzioni politiche: può servire a conferire ulteriore legittimità a precise scelte legislative il cui valore dovrebbe essere già acquisito, in nome della rappresentatività che lega il popolo a coloro che per esso decidono nella sede parlamentare, ma il cui evidente peso politico rende opportuno il suggello popolare. Oppure, al contrario, il referendum successivo alla modifica normativa può avere una diversa valenza, potrebbe cioè giustificarsi come reazione immediata ad una modifica non condivisa o comunque non percepita come valida ed efficace nelle sue premesse, nelle sue applicazioni o ancora nei risultati cui conduce. Si tratterebbe in sostanza di un referendum promosso per dissenso, nel tentativo di apporre correttivi alla *nouvelle* legge per variarne la portata, tamponare le sbavature di sistema e

⁹ Sebbene avesse caratterizzato il rapporto tra maggioranza ed opposizione nella democrazia italiana, si è poi rivelato recessivo di fronte alle successive spinte al rafforzamento del Governo ed alla fine del conflitto ideologico.

comunque convogliare l'attenzione pubblica verso il tema, sollecitandone un giudizio diretto, una posizione chiara e netta, un sì o un no circa l'*an* ed il *quomodo* del cambiamento avvenuto.

Il contesto in cui è maturata l'istanza referendaria di cui si tratta appare essere proprio quest'ultimo, un clima di dissenso: la lucida analisi delle circostanze politiche del decennio e la successione temporale degli eventi istituzionali sembrano dimostrare che la particolarità del caso si ravvisa non tanto nella richiesta di consultazione popolare *ex post* (inevitabile per tentare un cambio di prospettiva) quanto piuttosto nella fisionomia della legge elettorale, nelle modalità con cui è stata prodotta, nella mancata riflessione successiva da parte dello stesso legislatore.

Il referendum è congenitamente legato alla legge dello Stato proprio perché nasce per sottoporla alla verifica plebiscitaria, costituendo - entrambi assieme - un *unicum* inseparabile nella ricostruzione del fatto politico e nella sua valutazione; la peculiarità dell'uno si riflette quindi nella valutazione dell'altro, venendo entrambi ad incidere sullo stesso risultato legislativo. Qui, però, l'anomalia (anche piuttosto evidente) attiene prima di tutto alla redazione di una legge elettorale (quella del 2005) che innova una legge precedente (quella del 1993) che dodici anni prima era stata approvata sulla spinta di una inequivoca volontà popolare¹⁰, senza che vi sia stata questa volta un responso popolare che - sostituendosi a quello in precedenza espresso - sostanzialmente la legittimi. Semmai, l'esito referendario (in caso di vittoria del no) si potrà atteggiare quale ratifica *ex post* della legge 270, ma la potenzialità espressiva del volere popolare in grado di manifestarsi col referendum sarà ricondotta entro le strette maglie del mero dissenso censorio su un sistema elettorale preconfezionato e reso ormai operativo senza alcun *placet* democratico diretto (abrogativo, seppur in ottiche manipolative, della riforma del 1993).

2.2 La specificità del caso

I motivi che hanno spinto alla promozione dei tre referendum abrogativi della l. 270/2005 vanno allora rintracciati tenendo presente l'evoluzione legislativa in materia, in cui spicca in particolare l'adozione di una legge elettorale (quella del 2005) evidentemente priva di un sufficiente grado di approfondimento e condivisione nella compagine politica¹¹, indotta più dall'impulso di cambiare sistema che da una valutazione tecnica giuridico-politica lucida e lungimirante. Tant'è che la stessa ha prodotto effetti distorsivi che hanno stupito i più, ma che erano chiaramente prospettabili *ex ante*, se solo ci si fosse voluti accostare ad un tema così importante con la consapevolezza di mutare in modo decisivo le regole della rappresentanza politica, spinti dall'obiettivo del benessere istituzionale del Paese piuttosto che da logiche di partito e quindi inevitabilmente miopi.

L'assegnazione dei seggi non più secondo il metodo del maggioritario corretto col proporzionale, bensì attraverso una ripartizione proporzionale tra liste concorrenti di per sé rispondeva ad una strategia anche condivisa e coerente con l'avvertita esigenza di un cambiamento di metodo che rendesse più rappresentativa la distribuzione dei seggi tra le diverse forze politiche, soprattutto alla luce degli accadimenti politici contingenti.

¹⁰ Il referendum del 1993 ha avuto una delle più alte percentuali di sì (oltre l'80%) dell'intera storia del referendum in Italia. Cfr. Bin R., Pitruzzella G., *op. cit.*, p. 113.

¹¹ Si pensi che la l. 270/05 è stata approvata dopo appena due mesi di discussione parlamentare e con i soli voti della maggioranza di centro-destra.

Tuttavia, il meccanismo proporzionale non è stato ovviamente proposto nella sua forma pura, ed i correttivi innestati hanno originato un ibrido che, a dispetto delle premesse, non genera una maggiore rappresentatività della classe politica eligenda rispetto al corpo elettorale. Tra i correttivi che si è deciso di adottare si colloca, prima tra tutte, la regola dell'attribuzione – per esigenze di stabilità della maggioranza e coesione del Governo – di un premio di maggioranza pari addirittura al 55% dei seggi (attribuito su base nazionale alla Camera e regionale al Senato) a favore della lista ovvero della coalizione di liste che abbia ottenuto il maggior numero dei voti espressi. Inoltre, si adotta il sistema delle liste bloccate, si prevede la possibilità di collegamento reciproco tra liste di partiti o di gruppi politici che si candidano a governare, con l'obbligo per ciascuno (partito o gruppo) di depositare un programma elettorale e di individuare un *leader* della forza politica ovvero della coalizione (nel caso di partiti o gruppi collegati). Ancora, la riforma del 2005 sopprime i collegi uninominali, sostituendoli con circoscrizioni elettorali di ampie dimensioni; attribuisce all'elettore la possibilità di esprimere un solo voto a favore di una lista (scheda unica), senza possibilità di indicare preferenze per i candidati e prevede delle soglie di sbarramento differenziate tra Camera e Senato, che assolvono anch'esse alla funzione di garantire la stabilità e la governabilità.

La riforma sperimentata nelle elezioni politiche del 2006 ha prodotto effetti che si sono dispiegati proprio a danno di quelle forze politiche che ne sono state le promotrici e fautrici, consentendo al centro-sinistra – nonostante uno scarto esiguo di voti - di vincere la competizione elettorale e di governare solo in virtù del premio di maggioranza, tradendo così tutta la sua fallacia e dimostrando la sua inadeguatezza rispetto a quelle istanze che l'avevano incoraggiata.

Le vicende politiche successive, con la caduta del Governo Prodi nel 2008, hanno confermato che non sono solo i numeri - cioè i metodi di trasformazione dei voti in seggi - a fare un governo ma sono le idee e le opinioni politiche condivise e che la tendenza bipolarista (corroboratasi dopo la svolta maggioritaria del '93) non può essere imbrigliata nelle maglie delle necessarie coalizioni, approntate a bella posta per vincere la tornata elettorale, quasi fossero un congegno per superare il meccanismo aritmetico imposto dalla legge elettorale.

Nel dibattito ancora aperto si inserisce allora la formulazione dei tre quesiti che raccolgono indirettamente le obiezioni già presenti in dottrina e tra le forze politiche e che, nell'intento di operare degli interventi correttivi alle distorsioni generate dalla nuova legge elettorale, mirano a ridurre la frammentazione partitica, disincentivando la costituzione di macrocoalizioni politicamente disomogenee al solo fine di conseguire il premio di maggioranza ed eludere la soglia di sbarramento più elevata.

La Corte Costituzionale con le sentenze n° 15, 16 e 17 del 2008 ha dichiarato ammissibili i quesiti ed ha aperto la strada a possibili futuri interventi di chirurgia legislativa destinati ad incidere in senso sostanziale, con effetti a livello di equilibri istituzionali, sull'attuale sistema elettorale, ancora una volta senza che sia stata apprestata una riforma ragionata, completa, organica, senza cioè un'attività di vera e propria ingegneria legislativa costruita attorno ad un tema dalle molteplici implicazioni. Se una riforma è ormai indispensabile, quanto meno per correggere gli effetti distorsivi finora prodotti, non è di certo auspicabile il ricorso al referendum abrogativo, ma sarebbe tecnicamente preferibile intervenire con un testo normativo inedito ed autonomo, in cui si avverta la complessità dell'oggetto e delle riflessioni che lo accompagnano, in cui traspaia la sottesa ponderazione di tutte le implicazioni

istituzionali che una riforma di tal genere riverbera nell'attuale contesto storico-politico, in cui risulti acquisita la fisionomia odierna dei partiti politici ed il ruolo che giocano nel confronto istituzionale, in cui infine – lucidamente attenti alle dinamiche che hanno mosso la disciplina elettorale italiana – si dimostri di aver raggiunto una coscienza critica matura nell'analisi dei diversi metodi elettorali scelti e della loro congruenza rispetto alle finalità individuate, in modo che, qualunque sia la decisione, non possano poi verificarsi quelle devianze ovvero quegli effetti collaterali che nella vicenda in esame hanno stupito, perché ritenuti (secondo una valutazione *ex ante*) di difficile verifica, dimostrando ancora una volta quanto sia necessaria una modifica sistemica, oltre che politica, della materia.

3. Le sentenze della Corte costituzionale

I quesiti referendari sono diretti a modificare sensibilmente l'attuale disciplina elettorale: mirano da un lato ad eliminare la possibilità di attribuire il premio di maggioranza a liste coalizzate, restringendone l'operatività a favore delle singole liste (cioè a quella che ha ottenuto il maggior numero di consensi), elevando ed uniformando le soglie di sbarramento¹²; dall'altro puntano ad impedire la presentazione delle medesime candidature in più circoscrizioni elettorali¹³.

La Corte Costituzionale li ha dichiarati ammissibili avendo ravvisato la sussistenza delle condizioni previste dalla legge e dalla giurisprudenza consolidata in materia. Così, i quesiti risultano – a giudizio della Corte – chiari, univoci ed omogenei¹⁴, coerenti con la finalità dei promotori che – come ribadito in sentenza – tendono a “rafforzare il processo di integrazione politica e ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa”.

In merito ai primi due quesiti, la Corte con due pronunce gemelle – la n° 15 e la n° 16 - precisa che sulla base della normativa vigente solo l'esistenza delle liste di candidati è necessaria, mentre l'aggregazione in coalizione è una mera facoltà (e cita l'art. 14-bis del d.P.R. n° 361/1957, secondo cui “i partiti o i gruppi politici organizzati *possono* effettuare il collegamento in una coalizione...”). L'indefettibilità dei partiti – senza i quali “non sarebbero possibili le elezioni” – non si estende alle coalizioni, che rappresentano una strategia (tra le tante) di cui i partiti possono avvalersi per esprimere in anticipo una convergenza politica e programmatica (in linea con l'adozione di un preciso programma e l'indicazione di un capo della coalizione).

Risulta assecondata dalla proposta referendaria anche la condizione che impone la necessaria parzialità dell'abrogazione, di modo che l'ablazione lasci in vigore una normativa che ricomponendosi *ex se* – in virtù di una sorta di efficacia espansiva – non consenta in nessun caso uno stallo istituzionale.

La normativa di risulta conseguente ai tagli referendari sarebbe pertanto coerente con la normativa esistente, oltre che direttamente auto-applicativa in quanto “l'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente” consentirebbe di fare svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, proprio perché l'eliminazione della possibilità di collegamento tra liste non incide sull'operatività del sistema elettorale, ma si limita a restringere “l'arco delle possibili offerte ai partiti ed ai

¹² Ciò tanto per le elezioni alla Camera (1° quesito) che al Senato (2° quesito). In tal modo, alla Camera si avrebbe un premio consistente in 340 seggi, con una soglia di sbarramento al 4% per tutti, mentre al Senato il 55% dei seggi in palio in ciascuna regione, con una soglia di sbarramento dell'8%.

¹³ Così il 3° quesito relativo alle elezioni della Camera dei deputati.

¹⁴ Caratteristiche indispensabili fissate sino dalla sentenza n° 16 del 1978.

gruppi politici”. E’ quindi un dato oggettivo quello che la Corte è stata chiamata a valutare, ed è questa ponderazione tecnica e non politica che spiega la decisione di ammissibilità dei referendum.

L’analisi della Corte non può spingersi oltre, non si addentra sulle possibili conseguenze ulteriori che – afferma – “...dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, estranei al campo di valutazione concesse al giudice costituzionale...”, altrimenti “...diventerebbe (essa stessa) giudice non della ammissibilità del referendum abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta”.

La Corte si tira fuori, trincerandosi dietro il dato oggettivo, effettuando un vaglio con stretto rigore matematico e concludendo per l’ammissibilità sulla base di un ragionamento a compartimenti stagni, in cui rinvia “al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente”, perché ciò che può rilevare è solo “...una valutazione liminare ed inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all’applicazione di un precetto costituzionale...” che “...a garanzia della sovranità popolare, esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi”. Ogni ulteriore considerazione dovrà seguire semmai la via del giudizio di costituzionalità delle leggi, ma non è quella della valutazione di ammissibilità del referendum la sede adeguata.

In realtà, dietro l’assenso la Corte Costituzionale lancia dei segnali. Precisa a chiare lettere i limiti del proprio vaglio e l’impossibilità di formulare una valutazione di ragionevolezza sulla normativa risultante dall’eventuale abrogazione referendaria: ma suona questa come una premessa necessaria per una considerazione ben più rilevante ma opportunamente e doverosamente celata. Il giudizio di costituzionalità della disciplina elettorale è improponibile nella sede *de quo*, necessitando di un apposito *iter* per espressa previsione costituzionale (come da rinvio ex art. 137 Cost): si offre perciò una motivazione sulla forma, sulle procedure e non sulla sostanza, sul merito.

La Corte, però, contempla l’ipotesi della legittimità costituzionale e sottilmente accenna che se vi sono dubbi di costituzionalità, essi sarebbero già rintracciabili nella normativa esistente, giacché i profili più volte denunciati (ad esempio, alla Camera “...l’assenza di una soglia minima per l’assegnazione del premio di maggioranza, che renderebbe, secondo talune prospettazioni, inammissibile il quesito in quanto potenzialmente foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa...”) non verrebbero comunque toccati dall’esito referendario (proprio perché anche “..la normativa vigente...non impone le coalizioni, ma le rende solo possibili”).

Ed anzi, fa di più. La Corte – in modo abile e senza la pretesa di anticipare un vaglio di costituzionalità – tuttavia ammette incidentalmente l’esistenza di carenze nell’attuale normativa tanto da spingersi ad invitare il Parlamento a “considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l’attribuzione di un premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o seggi¹⁵”. In questo modo, si concede ugualmente una valutazione e, senza esporsi ma rimanendo nell’alveo delle indicazioni procedurali, segnala quale sarebbe la via da percorrere per consentire a sé stessa di esprimersi su altri temi. In un certo senso, rassicura sull’operatività del vaglio costituzionale (e velatamente sulla sua opportunità per l’attuale legge elettorale),

¹⁵ Corte Costituzionale, sentenza n° 16 del 2008.

ma percorrendo altri binari. Tuttavia, la Corte è ben consapevole della difficoltà procedurale di promuovere il sindacato sulla costituzionalità della legge elettorale¹⁶ e per questo sollecita direttamente il Parlamento ad avviare una riforma organica che anticipi ed assorba anche i quesiti referendari ma che soprattutto affronti tutti i dubbi di legittimità costituzionale e di merito politico finora sollevati.

L'ultimo quesito è relativo all'esclusione della possibilità di candidarsi per l'elezione alla Camera in più circoscrizioni: in questo modo, si elimina l'opportunità (ampiamente utilizzata dai partiti) di presentare i c.d. candidati-civetta che, sfruttando il proprio carisma elettorale, si propongono in più circoscrizioni per attrarre dovunque il maggior numero di consensi e poi optare, a elezioni concluse, per una sola di esse, facendo scorrere la graduatoria nelle altre circoscrizioni a favore dei successivi candidati della medesima lista. La motivazione della Corte, tanto breve quanto laconica, non si addentra nell'analisi delle conseguenze legislative del taglio proposto e ora ammesso; si direbbe piuttosto che rinvii "moralmente" a quanto già affermato nelle due precedenti sentenze, quasi formassero un tutt'unico, differenziandosi nelle sfumature delle problematiche contingenti ma non nel significato intrinseco.

La valutazione dei giudici costituzionali nelle sentenze in commento (dopo solo 5 ore di camera di consiglio¹⁷) sottende una scelta apparentemente tecnica e immanentemente politica: la Corte – ben consapevole della delicatezza del *thema decidendi* e delle proiezioni che avrà la sua decisione – sceglie la via della diplomazia e rinvia la questione a chi di dovere.

In modo sottile e con grande abilità tecnico-giuridica, la Corte esprime un dissenso manifesto ma, rispettosa delle regole procedurali del sistema, conduce ad una scelta obbligata: l'analisi giuridica dei quesiti implica una valutazione di ammissibilità alla luce dell'applicazione di quei criteri tecnici ormai consolidati nella sua giurisprudenza, che non possono essere superati.

Non è da pensare che questa sia una scelta di comodo con cui – novella Ponzio Pilato – sbrigativamente liquida la questione: in realtà, non si può confidare eccessivamente sul successo dei referendum¹⁸ per cambiare sistema e i temuti tagli, con le loro ripercussioni disorganiche, difficilmente potranno menomare l'attuale disciplina. Per questo la Corte preferisce soffermarsi a stimolare il Parlamento verso una riforma seria e completa, che neutralizzi i profili di incostituzionalità dell'attuale normativa o di quella eventualmente di risulta.

Insomma, il giudice delle leggi diventa giudice delle istituzioni e convoglia la problematica sui binari della piena legittimità procedurale, nel rispetto massimo del ruolo delle istituzioni e del senso della separazione dei poteri. E' il Parlamento che deve assumersi la responsabilità di una scelta di tale impatto sull'ordinamento, essendo l'unico legittimato a farlo e dotato degli strumenti necessari per una concertazione serena ed approfondita su un tema fondamentale per l'assetto di una moderna democrazia.

¹⁶ È stato anche sostenuto che la Corte potrebbe sollevare la questione di legittimità costituzionale della normativa vigente e di quella di risulta di fronte a se stessa. Cfr. Azzariti G. in "La resistibile ascesa del referendum elettorale: l'ammissibilità contesa – Interventi di Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara, Giuseppe Guarino e Franco Modugno", 14.01.2008 in www.costituzionalismo.it

¹⁷ Cfr. Azzariti G., *L'ammissibilità fulminea: la Corte dopo una brevissima camera di consiglio dichiara ammissibili tutti i referendum in materia elettorale*, in www.costituzionalismo.it, 21.01.2008.

¹⁸ Si considerino i dati dell'affluenza alle urne nelle ultime consultazioni referendarie.

Le parole della Corte suonano come un monito a che gli attori istituzionali si riappropriino ciascuno del proprio ruolo, approdando ad una legge elettorale omogenea e funzionale ad una scelta politica ragionata e condivisa.

La Corte costituzionale si muove su un terreno di stretto rigore giuridico e, se accenna qualche riflessione, è per sottolineare che le scelte politiche vanno affrontate nella sede opportuna.

4. Brevi considerazioni di sistema

Le richieste referendarie testé esaminate e le motivazioni costituzionali che le hanno avallate necessitano di una rilettura in chiave storico-politica perché solo alla luce di un'analisi sistemica possono ricavarsi tutte le valenze che ne svelano il significato intrinseco e che permettono di spiegare la parabola elettorale italiana.

L'alternanza tra proporzionale e maggioritario è stata sempre guidata da motivazioni ideologiche, considerato che il metodo consacrato nella legge elettorale è stato recepito sin dalle sue prime teorizzazioni nella cultura giuspubblicistica europea - più che quale asettica tecnica di selezione della rappresentanza - come il principale strumento di realizzazione e applicazione della democrazia all'interno dei nuovi ordinamenti rappresentativi¹⁹, non solo per la sua dimensione normativa quanto per la "stretta unione del sistema elettorale coll'esercizio di altri diritti e di altri poteri politici"²⁰. La storia delle democrazie moderne conferma la dimensione composita del sistema elettorale e la preferenza verso il proporzionalismo in molti Stati dell'Europa di fine '800²¹ si spiega per il riflesso che avrebbe determinato nell'impianto istituzionale di ciascun ordinamento, posto che solo il sistema proporzionale avrebbe potuto fotografare una società così frammentata e disomogenea, garantendo per tale via l'eguaglianza politica di tutti i cittadini²².

Tuttavia, la cultura liberale europea ben presto tenta di porre dei paletti a tali eccessi di democrazia e si serve proprio del sistema elettorale, proponendo più rigidi schemi di

¹⁹ Cfr. Cariola A., *Ricerche sulle culture costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 145 ss.

²⁰ Cfr. Casanova L., *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1869, II, p. 164. In tal senso anche Romagnosi G.D., *La scienza della Costituzione*, (1848), 1934, p. 90, secondo il quale la teoria dell'elezione è la teoria dell'esistenza politica e pratica della Costituzione; cfr. Brunialti A., *Elezioni politiche*, in *Dig. It.*, Torino, 1895-1898, p. 228, secondo il quale la legge elettorale è la base di tutte le istituzioni di un governo rappresentativo e costituisce l'applicazione pratica della Costituzione.

²¹ Il sistema proporzionale nasce nei Paesi dell'Europa continentale alla fine dell'Ottocento, quando i partiti socialisti di massa (i partiti degli operai) rivendicano la propria partecipazione al governo e al potere. Con il sistema proporzionale gli elettori non votano per le persone, ma per le liste dei partiti compilate dagli anonimi funzionari nelle loro segreterie. Uno volta eletti, i deputati "della lista" dipendono in tutto dall'apparato del loro partito giacché sarà l'apparato a decidere la loro sorte alle prossime elezioni. Nel caso del sistema uninominale inglese ad un turno la situazione è completamente diversa: vince il candidato che raccoglie più voti degli altri. Questo sistema permette di formare la "democrazia dell'amministrazione" invece della c.d. "democrazia della rappresentanza", in cui è tipico il sistema bipartitico o al massimo tripartitico: il partito che vince le elezioni effettivamente governa il paese, mentre l'altro partito, quello che ha perso le elezioni, rappresenta l'opposizione, critica il governo in modo costruttivo e si prepara a vincere le prossime elezioni. Secondo alcune ricostruzioni storiche, nel Novecento proprio i Paesi con il sistema elettorale di tipo inglese si sono dimostrati più stabili e forti di fronte al totalitarismo, mentre le democrazie continentali connotate dal metodo proporzionale sono cadute una dopo l'altra: l'Italia nel 1923, la Germania di Weimar nel 1933 e così via fino a Budapest, Praga e Parigi; cfr. Khramov N., *La riforma elettorale maggioritaria o la catastrofe di Weimar?*, in *Nezavisimaja Gazeta*, Mosca, 28 dicembre 1998; cfr. altresì Bonfiglio S., *Il Senato in Italia*, Laterza, 2006, p. 39.

²² Cfr. Carnevale P., *Il parlamento*, in Modugno F. (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, 2008, p. 247 ss.

selezione della rappresentanza con inevitabili aggiustamenti del metodo di traduzioni dei voti in seggi²³.

Il sistema proporzionale corrobora nell'Europa del tempo, in concomitanza all'estensione del suffragio universale, un regime di uguaglianza politica in cui ogni voto ha il medesimo valore rappresentativo e favorisce una crescita della partecipazione democratica da molti avvertita come rischiosa²⁴. E' questo l'*humus* che ha consentito ai partiti politici di germogliare nell'Europa dei primi del '900 quale indispensabile fattore di integrazione e di crescita sociale ed è proprio il connubio tra l'emersione del sistema dei partiti e la rappresentanza proporzionale (unita all'estensione del suffragio universale) a facilitare la partecipazione effettiva delle masse all'organizzazione politica e costituzionale dello Stato²⁵.

Ebbene, considerate le origini della c.d. "questione elettorale", è evidente da subito l'intimo intreccio tra il metodo elettorale e le istanze politiche della società, tanto che - se in origine era funzionale alla selezione delle assemblee legislative - oggi il confronto elettorale, nell'evoluzione dell'ordinamento e del ruolo delle istituzioni, è giunto ad involgere la stessa forma di governo di un Paese. Il sistema proporzionale agli albori si prestava alla democratizzazione della società e bene ha svolto il proprio compito. Nel corso del '900 il sistema proporzionale ha permesso di dare voce a frange sempre più numerose e diversificate della società fino a contribuire all'edificazione delle moderne democrazie successive al secondo conflitto mondiale.

Senza soffermare l'attenzione sulla parentesi weimariana (considerate le implicazioni che ad essa sono state attribuite, a torto o a ragione²⁶), va detto che il metodo proporzionale nella sua genesi ha risposto alle istanze per cui era stato concepito ed utilizzato e, se a partire dalla metà del '900 si sono avvertite esigenze di cambiamento, è stato sempre in assonanza con la funzione politica che ciascun metodo elettorale è chiamato a svolgere.

In Italia l'assenza di una copertura costituzionale (anche per effetto dell'esperienza weimariana) ha consentito alla legge elettorale di plasmarsi in base alle contingenze storiche e politiche²⁷. La scelta di propendere di fatto per un meccanismo proporzionale si è rivelata la più efficace nell'ottica della Costituente per avviare la ripresa anche

²³ Cfr. Bagehot W., *La Costituzione inglese (The English Constitution, 1867)*, trad. it. a cura di Pastorino S., Il Mulino, Bologna, 1995, p. 280 ss., che si schierava a favore di un sistema uninominale maggioritario, l'unico ritenuto idoneo a "prevenire o mitigare il predominio fazioso di individui con scarsa educazione" e a scongiurare "il dominio dell'ignoranza sull'istruzione e della forza dei numeri sulla competenza".

²⁴ In tal senso Bagehot W., *op. cit.*, p. 274; Brunialti A., *op. cit.*, p. 648.

²⁵ Si veda in proposito l'interessante analisi condotta da Kelsen H., in *Essenza e valore della democrazia* (1929) in Kelsen H., *La democrazia*, Bologna, 1984, p. 103.

²⁶ Alcuni imputano alla legge proporzionale sancita nella Costituzione tedesca del 1919 l'avanzata elettorale del nazismo, avendo da un lato irrigidito il sistema, impedendo che con legge ordinaria si potesse cambiare metodo elettorale (in tal senso, Friedrich C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, s.d., (ediz. originale, Boston, 1950), p. 420); dall'altro, avendo favorito la ripartizione di cariche e di posizioni di potere all'interno del partito predominante, consentendo un tipico fenomeno di "democrazia senza capi" (così, Weber M., *La politica come professione* (1919) in ID., *Scritti politici*, Roma, 1988, p. 215). Un sistema maggioritario avrebbe scongiurato secondo alcuni la dittatura nazista, consentendo di mettere in minoranza gli estremisti ed impedirne l'ingresso in Parlamento (cfr. Schulze H., *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1917 al 1933*, Bologna, 1987, p. 522).

²⁷ Risulta in tal senso chiarificatrice l'analisi svolta da Mortati C., in *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, vol. I, 1975, p. 447 ss. Cfr. anche Rescigno G. U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 352.

istituzionale del Paese, garantendo altresì l'apporto equilibrato di tutte le forze politiche²⁸; sebbene fosse comunque presente l'esigenza di consentire la stabilità governativa ed arginare una possibile frammentazione dei partiti²⁹.

In parallelo all'avvento delle teorie funzionaliste, nel corso del '900 si assiste ad un nuovo approccio alla questione elettorale, in cui il tasso di democraticità non viene esclusivamente misurato in base alla propensione a rappresentare la società. Il sistema elettorale si rivela collegato a più esigenze, tutte tese a creare un delicato equilibrio tra la logica funzionalista della governabilità e l'etica egualitaria della rappresentanza politica³⁰. Esso è non solo chiamato a consentire al Parlamento di rappresentare le differenti correnti d'opinione dell'elettorato attraverso un'elezione che premi i migliori ma è altresì funzionale alla creazione di un governo stabile e forte, che sia estrinsecazione anch'esso della volontà della maggioranza e che sia posto nelle

²⁸ Parte della dottrina ritiene che nel disegno costituzionale sia rintracciabile "un principio implicito, ma non perciò meno vincolante, il quale impone per l'elezione del Parlamento, quanto meno della Camera dei Deputati" il sistema elettorale proporzionale; cfr. Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 875. Questa tesi è stata ripresa e sviluppata, in particolare, da Rescigno G.U. in *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 221 ss. Si tratta di una posizione ricorrente contestata da altra parte della dottrina propensa, al contrario, a ritenere che l'assenza di esplicite regole costituzionali consentirebbe al legislatore di potere modificare in ogni momento la legge elettorale (come è in effetti avvenuto con la c.d. "Legge Truffa" del 1953, con la svolta maggioritaria del 1993 e con la riforma del 2005).

²⁹ Cfr. Caretti P., De Siervo U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 110 ss.; cfr. Mortati C., *op. cit.* p. 458. La legge elettorale proporzionale fu introdotta, dopo la fine del fascismo e della guerra, con il decreto legislativo luogotenenziale n° 74 del 10 marzo 1946. Concepita per gestire le elezioni dell'Assemblea Costituente previste per il successivo 2 giugno, fu poi recepita come normativa elettorale per la Camera dei Deputati con la legge n° 6 del 20 gennaio 1948. La formula proporzionale - una delle più pure al mondo - fu modificata dalla legge n° 148 del 1953 la quale, su iniziativa del governo di Alcide De Gasperi, tentò di introdurre un premio di maggioranza (consistente in 380 seggi sul totale dei 590 deputati) per la coalizione che avesse eventualmente raggiunto la maggioranza assoluta dei consensi: tale modifica, fortissimamente osteggiata dalle opposizioni che la bollarono con l'epiteto di "Legge Truffa", non dispiegò mai i suoi effetti perché nella successiva tornata elettorale le forze di governo non riuscirono a conseguire il *quorum* previsto. Fu così che il premio fu abolito senza mai aver trovato applicazione, e l'intera normativa trovò definitiva sistemazione col T.U. n° 361 del 30 marzo 1957.

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, i suoi criteri di elezione vennero stabiliti con la legge n° 28 del 6 febbraio 1948 che ha tentato di realizzare una combinazione tra il sistema uninominale e quello di lista. Avendo il Senato "base regionale" ex art. 57 Cost., si stabilì che la ripartizione dei seggi fra le regioni avvenisse in proporzione alla popolazione (un senatore ogni 200.000 abitanti con un minimo di 6 senatori per regione, ridotti a 2 per il Molise, a 3 per il Friuli Venezia Giulia e ad 1 per la Valle d'Aosta), sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. In ogni regione si sarebbero costituiti tanti collegi elettorali quanti fossero stati i senatori da eleggere, sicché ogni elettore avrebbe votato per un solo candidato. Se uno dei candidati avesse ottenuto nel collegio uninominale un numero di voti non inferiore al 65% dei votanti, sarebbe stato eletto. Posto che nella maggior parte dei casi ciò non si sarebbe potuto verificare, stante l'elevata consistenza della percentuale richiesta (nel 1953 solo 6 candidati vennero eletti all'interno di collegi uninominali), allora - per superare il *quorum* ed evitare una dispersione di voti (considerata altresì l'assenza di un collegio unico nazionale per il recupero dei voti "non utilizzati" dal collegio) - fu prevista la soluzione del raggruppamento formato in virtù del collegamento in ambito regionale (da dichiarare in sede di presentazione delle liste) con almeno due candidati di altri collegi della stessa regione. Cfr. Mortati C., *op. cit.*, p. 461.

³⁰ Cfr. De Fiore C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 16.10.2007; cfr. Ceccanti S., *I "nuovi" sistemi elettorali: regolarità, anomalie, utilizzazioni previste ed impreviste*, in www.federalismi.it n° 19/2005; cfr. Azzariti G., *I rischi dell'"antipolitica" tra legge elettorale e referendum*, in www.costituzionalismo.it.

condizioni di amministrare la cosa pubblica³¹. Ecco dunque una virata della legge elettorale piegata al compito di suffragare il Governo. Un cambio di traiettoria: non più, o non solo, rappresentatività, ma il sistema elettorale deve affrontare e superare la prova in termini di scelta dei governanti nell'ottica di una democrazia immediata e decidente che genera la propria *leadership*³².

Se si sposta l'asse della questione elettorale dal tema della rappresentatività a quello della *governance*, si alterano gli equilibri ed i meccanismi finora delineati; cambiano cioè le regole del gioco. Infatti, muta il meccanismo di partenza secondo cui il popolo esercita la propria sovranità eleggendo i rappresentanti in Parlamento e questi poi designano il Governo; adesso (ed è emblematico il caso italiano), è direttamente il popolo che, votando alle elezioni politiche, stabilisce già in modo sostanzialmente vincolante il capo del governo. In questo scenario i partiti non sono più avvertiti come un fattore di crescita democratica e di progressiva integrazione del popolo nella vita dello Stato, ma semmai come un persistente elemento di disturbo nell'esercizio della sovranità popolare, un inutile diaframma posto tra popolo e governo la cui influenza dannosa sulle dinamiche statuali crea un grave ed irreparabile "immobilismo" di tutto il sistema democratico³³.

Si spiega così (con una chiara connotazione politico-sociale) l'esigenza di innovare il metodo elettorale³⁴ in funzione dell'emergere di forti instabilità governative che, unite agli evidenti casi di corruzione accertati all'interno dei partiti, hanno aperto nel 1993 la strada alla soluzione maggioritaria.

La crisi d'identità dei partiti aggravatasi alla fine dello scorso secolo (con le trasformazioni e gli snaturamenti cui sono stati costretti per tentare di sopravvivere al cambiamento dei tempi), nonché il mutato scenario dell'economia mondiale e della globalizzazione dei mercati, oltre che alle emergenze della criminalità, pongono i governi di fronte a scelte radicali. La stabilità è avvertita come un obiettivo primario e questo, in sintonia con le tendenze europee in atto, porta alla c.d. svolta maggioritaria del 1993, che consacra di fatto l'elezione popolare e diretta del capo del Governo e in cui l'immagine della struttura-partito che concretizza un'ideologia è scalzata dalla figura del capo carismatico che realizza un progetto e che occupa con il suo *entourage* politico tutti i livelli della gestione pubblica³⁵. Che poi il meccanismo maggioritario, spingendo verso il bipolarismo, consenta l'alternanza al governo, è sicuramente un dato che ha utilitaristicamente persuaso anche i più convinti proporzionalisti³⁶.

³¹ Cfr. Schumpeter J.H., *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1942), Milano, 2001, p. 283; cfr. Lakeman V.E., Lambert J.D., *Voting in democracies*, London, 1955, p. 24.

³² Cfr. Sartori G., *Democrazia: cosa è*, 1992, Rizzoli, Milano, 2006, p. 81.

³³ Cfr. Mortati C., *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione (artt. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, p. 35 ss.: si noti che il commento dell'art. 1 è stato ricorrentemente richiamato in dottrina dai più tenaci fautori della svolta maggioritaria, tra cui Barbera A., Ceccanti S., *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, I, 1995, p. 84 ss; nonché Merlini S., *Sovranità popolare e partiti politici. Una difficile riflessione sulla democrazia contemporanea*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, ESI, Napoli, 1989, p.202.

³⁴ Cfr. sul tema Sandulli A.M., *Una repubblica da rifondare*, in *Il Mattino*, 8 aprile 1979, per il quale solo il superamento del sistema proporzionale avrebbe potuto efficacemente contribuire al risanamento del costume politico e civile; Crisafulli V., *Come rafforzare la funzione di Governo*, in *Prospettive del mondo*, ottobre 1979, p. 40; Galeotti S., *Per il rimodellamento della forma di governo in un "Governo di legislatura"*, in Miglio G. (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 398 ss.

³⁵ Ne è emblema il meccanismo del c.d. *spoils system*.

³⁶ In tal senso, la chiave di volta è data dalla "conversione" del Pci al sistema maggioritario, realizzatasi quando "con la nuova segreteria di Occhetto, maturerà la consapevolezza che il sistema elettorale

Tutto ciò ha contribuito ad alterare ulteriormente la fisionomia dei partiti, allontanandoli sempre più dal bacino elettorale: la macchina-partito, sebbene svilta nel suo sostrato ideologico, ne risulta rafforzata quale apparato di potere, in quanto grazie alla novella elettorale riesce ad essere “il monopolista di fatto delle candidature, liberandosi dell’ingombrante e pericolosa presenza delle masse organizzate al suo interno ed accrescendo il potere centralizzato delle oligarchie di politici di professione che lo costituiscono”³⁷.

Il sistema tuttavia ha retto per poco più che un decennio perché la legge elettorale – al di là di una valutazione di adeguatezza della stessa – è stata nuovamente utilizzata per correggere una crisi di carattere squisitamente politico che semmai involge i partiti, il grado di rappresentatività di questi rispetto alla volontà dell’elettorato, la difficile gestione di un Paese con gravi crisi economiche ed inefficienze istituzionali. La svolta apparentemente proporzionalista del 2005 si rivela sintomo dello snaturamento dello strumento elettorale, piegato a logiche ad esso estranee e sicuramente inefficace, per come congegnato, alle sue funzionalità precipue: l’applicazione di un premio di maggioranza di tale entità ed il meccanismo delle liste bloccate neutralizzano il congegno proporzionale (volto idealmente a smantellare il bipartitismo) e lo allontanano dalla sua più intima natura e dalla sua tradizionale connotazione rappresentativa; il sistema, ingurgitando se stesso, genera solo meccanismi che mirano alla stabilità ed al potere di un gruppo *leader* non sempre in grado di aderire alla volontà elettorale. I benefici del metodo elettorale proporzionale vengono vanificati e cedono il passo ai meccanismi correttivi: si crea un ibrido³⁸.

A ciò si aggiunga che la crisi che i partiti attraversano in modo conclamato da ormai vent’anni ha reso più appetibile questo sistema che paradossalmente – pur nella disgregazione delle tradizionali strutture - garantisce ugualmente alle *lobbies* partitiche di decidere tanto la composizione delle Camere che la compagine governativa, bypassando la sovranità popolare e convogliando i voti degli elettori verso candidati preconfezionati. Uno strenuo tentativo dei partiti di resistere.

Vi è di più. Tradendo le sue premesse, questa costruzione macchinosa presenta tra le tante una vistosa lacuna, che è poi all’origine della sua fallacia e del difetto di democraticità denunciato: non prevede il raggiungimento di una soglia minima di voti affinché operi il premio di maggioranza, così che sia sufficiente per un partito ottenere la maggioranza semplice per assicurarsi la legittimazione a governare.

È questo forse l’aspetto più inquietante di una legge che segna una certa divergenza tra la volontà popolare ed il sistema elettorale in nome di una stabilità che essa stessa indirettamente (per l’assenza di una “soglia di scatto”) rende di difficile realizzazione.

proporzionale è incompatibile col meccanismo di alternanza” (Scoppola P., *La Repubblica dei partiti, profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 416). Nel 1989 - nel corso del XVIII congresso - il Pci si dichiarò disponibile a contribuire con la propria politica ad una riforma del sistema elettorale che consenta ai cittadini di scegliere tra programmi e schieramenti alternativi, in modo da influire più direttamente sulla scelta del governo. Gli anni seguenti vedranno il Pds fra i principali sostenitori di una riforma elettorale nella “illusione...che il crollo del vecchio equilibrio potesse essere la condizione sufficiente per dare avvio ad un processo fisiologico di risanamento delle istituzioni e della vita pubblica, attraverso l’alternanza fra una sinistra progressista ed innovatrice ed un blocco di centro moderato ma democratico” (Chiarante G., *Da Togliatti a D’Alema. La tradizione dei comunisti italiani e le origini del Pds*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 208). Cfr. altresì De Fiore C., *op. cit.*

³⁷ Cfr. Rescigno G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in Quad. Cost., 1994, p. 221 ss.

³⁸ Cfr. Frosini T. E., *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 217 ss.

Non solo si innesta un metodo proporzionale in un tessuto politico connotato da un bipolarismo ormai evidente, in modo avulso dall'analisi del contesto; non solo si applicano dei correttivi che rilevano più del metodo di base, quanto a ricadute nella trasformazione in seggi, e che sconfinano verso una soluzione maggioritaria in ossequio a esigenze di stabilità; in più, si priva l'elettore della capacità di scegliere l'individuo, obbligandolo a scegliere un partito. Il tutto, permettendo che vada a governare un partito pur senza un adeguato consenso popolare e creando altresì la possibilità (stante l'adozione di meccanismi elettorali diversificati) di una divergenza di maggioranze tra Camera e Senato, a totale discapito della stabilità tanto propagandata.

Sembra che sia il timore, al di là di qualunque ideologia o istanza di rappresentatività, ad animare il dibattito istituzionale all'interno delle correnti politiche. Il motore delle riforme elettorali sembra alimentarsi più per stimolo dei partiti, e delle loro urgenze di rafforzamento (soprattutto in occasione delle tornate elettorali), che in funzione delle reali esigenze istituzionali; o, comunque, queste forniscono sicuramente un valido alibi dietro cui trincerarsi per aggiustamenti di metodo meramente opportunistici e dai riflessi schizofrenici.

La presentazione, ed ora l'ammissibilità dei quesiti referendari, tuttavia non sembra apprestare alcun rimedio alle criticità del sistema elettorale. E' innegabile l'effetto mediatico ed anzi provocatorio che stimolano e questo credo sia il più grande pregio delle sentenze della Corte Costituzionale del 2008, sicuramente l'effetto voluto dai redattori.

In realtà, anche dopo il taglio referendario (se ci sarà), il mostro dalle tante teste che è il nostro sistema elettorale non subirà sostanziali mutamenti, semmai dei meri aggiustamenti che non ne intaccano le criticità di fondo.

L'eventuale eliminazione della possibilità di collegamento tra liste (alla Camera e al Senato) ben potrà essere superata con la predisposizione di listoni, in modo che i partiti – perdendo definitivamente quelle ultime tracce di identità ideologica che gli ultimi decenni del '900 aveva già sbiadito – si riuniscano in nuove compagini, con nuovi nomi e nuovi simboli, mentre il divieto di candidature multiple non sortirà alcun effetto a causa della permanenza delle liste bloccate.

Allora, queste sentenze costituzionali potranno costituire l'avvio per una nuova stagione di consultazioni e decisioni. Non perché il referendum sia lo strumento risolutivo, ma perché l'ipotesi referendaria concreta può fungere da stimolo per correggere mali antichi e per congegnare una riforma auspicata, al passo con un ordinamento che deve restituire forza e vigore ideologico (più che politico) ai partiti, deve conferire legittimità ad una legge elettorale che consenta davvero (attraverso adeguate soglie di sbarramento) la rappresentatività, deve assicurare la garanzia che sia chiamato a governare un partito condiviso dagli elettori perché coeso al suo interno ed efficace nel suo programma di governo; deve infine valutare seriamente l'opportunità – se si propugna quale baluardo della stabilità governativa – di mantenere due distinti meccanismi elettorali (con il conseguente rischio di differenti maggioranze) in un sistema connotato da un bicameralismo perfetto. Solo queste sono le garanzie di stabilità che devono presidiare un sistema democraticamente rappresentativo e che nessun metodo aritmetico di trasformazione dei voti in seggi può apprestare.

Francesca Sgrò