

Dopo il “no” della Corte al referendum elettorale

di Augusto Barbera
(12 febbraio 2012)

Sull'ammissibilità dei quesiti elettorali - decisi con la sentenza n. 13/2012 - l'*opinio doctorum* era divisa, con buoni argomenti da entrambe le parti. Non tornerò quindi sugli stessi ma mi limiterò a brevi osservazioni.

Nella decisione relativa al primo quesito, la Corte ha dato più peso a propri precedenti (pochi) in cui aveva escluso la “reviviscenza” (o “riespansione”) di disposizioni abrogate, anziché valorizzare i (numerosi) precedenti in cui aveva sottolineato che oggetto dei quesiti referendari sono, più che le singole disposizioni, “il fine intrinseco” incorporato negli stessi (ne ho parlato in *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in Forum di Quaderni costituzionali, www.forumcostituzionale.it).

Mentre il primo quesito, come è noto, prevedeva un'abrogazione totale della legge Calderoli, il secondo tendeva ad abrogare gli “alinea” che ordinano la sostituzione di singole disposizioni della legge Mattarella (ad esempio: “l'art. ... della legge ... è così sostituito ...”). La Corte, pur ammettendo il possibile effetto abrogativo di detti “alinea”, ha ritenuto che la loro eventuale abrogazione non fosse in grado di trascinare l'abrogazione dei “sottotesti”(così definiti dalla sentenza), vale a dire delle disposizioni introdotte dagli alinea stessi. Se in riferimento al primo quesito la Corte ha operato una scelta fra due possibili linee interpretative, entrambe presenti sia in dottrina sia in giurisprudenza, in riferimento al secondo quesito ha commesso – io credo – un errore logico. Infatti, qualora - come appunto la Corte ammette - l'effetto abrogativo del quesito avesse colpito le norme *strumentali* (gli “ordini di sostituzione”, così definiti dalla stessa sentenza), che hanno veicolato le norme *materiali* sostitutive, perché così tanta preoccupazione per la sorte di enunciati linguistici destinati a rimanere “lettera morta” (l'espressione è di Alessandro Pace), e quindi non più destinati a comporre l'ordinamento? Quanti enunciati linguistici, nella vita di un ordinamento, giacciono privi, per le cause più varie, di funzione normo-genetica?

Non proseguo sul punto, ma prendo atto (con preoccupazione) che per la Corte non si sfugge a questa alternativa: o percorrere la strada di referendum “manipolativi” (lo dice espressamente nel punto 5.2) o affidare le leggi elettorali alle sole maggioranze parlamentari, senza possibili “contrappesi”. Né il controllo popolare né, in pratica, quello della stessa giurisdizione costituzionale (attraverso quali vie potrebbe essere investita la Corte? e decidendo con quale formula? lasciando quel vuoto che sarebbe inibito al legislatore referendario? o ricorrendo ad una decisione additiva che, ad esempio, stabilisca l'entità del premio o la lunghezza della lista bloccata?) .

E vengo all'oggi. Chiusa la pagina referendaria, che succederà adesso? Lo so bene. Bisogna essere realisti e, per quanto mi riguarda, rassegnarsi: l'attuale fase politica spinge decisamente per sistemi che escludano una rigida prefigurazione, con il voto, di maggioranze di governo. Il Popolo delle libertà ha difficoltà a rinnovare la coalizione con la Lega Nord e il Partito democratico guarda con imbarazzo agli alleati alla propria sinistra. Sotto questo profilo, la sentenza della Corte viene in aiuto (ovviamente al di là delle intenzioni) a quei partiti che vogliono evitare “maggioranze coatte” (anche se la legge Mattarella sarebbe stata meno costrittiva rispetto alla legge Calderoli).

Destabilizzata la legge Calderoli dall'iniziativa referendaria e respinta la legge Mattarella dalla decisione della Corte è ora iniziato il turbinio delle varie proposte di riforma elettorale e l'insopportabile chiacchiericcio che le accompagna. Ma non è solo un fastidio personale, dopo tanti anni dedicati al tema. Trovo scorretto – sia per il Parlamento sia per

l'Accademia – continuare a ragionare di sistemi elettorali senza porsi (o facendo finta di non porsi) il problema del tipo di sistema politico che con nuove regole elettorali si vuole incentivare, o disincentivare. Come è possibile, ad esempio, porre sullo stesso piano sia il sistema tedesco, sia il sistema spagnolo? Mentre quest'ultimo, basato su collegi di ridotte dimensioni senza recupero dei resti, premia i partiti maggiori e può assicurare un tendenziale bipartitismo, il sistema tedesco, anche se accompagnato da robuste clausole di sbarramento, si limita a fotografare l'esistente. In Germania fotografa un tendenziale bipartitismo, in Italia fotograferebbe una radicata frantumazione. Con questo sistema nessun partito sarebbe oggi in grado di "vincere" le elezioni, vale a dire di conseguire il 50% più uno dei voti. Neanche la DC di De Gasperi ci riuscì. Inevitabile, quindi, la formazione di una rendita di posizione per un "centro" spinto a governare appoggiandosi all'uno o all'altro "forno". Un "centro" ipernutrito, destinato a governare sempre, corteggiato da gruppi di pressione stanchi di cambiare più volte interlocutori e reso oggetto del desiderio di ambienti che vorrebbero (arrecando danno sia alla Chiesa sia al sistema politico) ricostituire un partito dei cattolici.

Mettere da parte un "bipolarismo coatto" e ridare identità ai partiti non comporta necessariamente la costruzione di un sistema "tripolare", ma può sollecitare una legge elettorale che incentivi i partiti a "vocazione maggioritaria" (non necessariamente i due maggiori partiti di oggi) e che, nello stesso tempo, salvaguardi la rappresentanza delle formazioni minori, senza assicurare ad essi una soverchiante rendita di posizione. Parimenti, mettere da parte le attuali liste bloccate non comporta la necessaria riesumazione del sistema delle "preferenze", che accrescerebbe, con effetti ulteriormente destabilizzanti, conflittualità infra-partitiche e degenerazioni correntizie. La scelta dei candidati da parte degli elettori è possibile - come è noto - anche attraverso collegi uninominali (Germania) o tramite liste bloccate in collegi piccoli (Spagna).

Se questo è il percorso verso cui spinge il sistema dei partiti - evitare appunto le maggioranze coatte - non tutto è risolto: fino a che punto è possibile contenere la destabilizzante concorrenza per la leadership governativa e la possibile frantumazione politica? E' ancora possibile, in breve, una legge elettorale che mantenga quella tensione bipolare che ha consentito ai cittadini, per la prima volta nella storia italiana, di scegliere le maggioranze di governo?

In ogni caso, prescelta la strada, o di tipo spagnolo o di tipo tedesco, o realizzato un mix intelligente, non si potrà prescindere da alcune innovazioni costituzionali. Come ci insegnano i lunghi anni della "transizione", le riforme elettorali possono essere compromesse dal quadro costituzionale. Non mi riferisco solo alle riforme - riduzione dei parlamentari e riassetto del bicameralismo - su cui da anni risuona il "mantra" politico-parlamentare. Mi riferisco invece a istituti previsti sia dalla Costituzione tedesca sia da quella spagnola (ma anche da alcune costituzioni scandinave), ritenuti indispensabili in quei Paesi per fare sopravvivere eventuali governi di minoranza: fiducia al solo Presidente del Consiglio; approvazione della fiducia anche con la maggioranza *semplice*, ma revoca della stessa solo con mozione "costruttiva", approvata a maggioranza *assoluta*. In quei Paesi è altresì previsto che il Presidente del Governo o il Cancelliere (o il Governo in Svezia) possono ottenere il ricorso anticipato alle urne, che può essere bloccato solo dall'approvazione, sempre a maggioranza assoluta, di una mozione di sfiducia costruttiva con l'indicazione di un nuovo Primo Ministro.

E mi riferisco anche ai poteri del "Governo in Parlamento": nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere, o nel renderne vincolante il parere (*Zustimmung*) circa le deliberazioni che aumentino la spesa o riducano le entrate (come previsto, per esempio, dall'art. 113 della Costituzione tedesca). So bene che, forzando le regole costituzionali, attraverso decreti legge e voti di fiducia su maxiemendamenti, i governi finiscono per ottenere analoghi risultati, ma è appena il caso di sottolineare che il rispetto delle regole,

nonché la stabilità e l'efficienza governativa, realizzano un alto dividendo economico, proprio perché contribuiscono a stabilizzare le aspettative degli investitori e dei mercati. Lo si è capito, anche se con colpevole ritardo, e sulla base delle pressioni europee, avviando il nuovo testo di riforma dell'art. 81 della Costituzione (lo aveva proposto la Commissione Bozzi fin dal 1984, quando il debito pubblico era ancora al 60% del P.I.L.).

Il *velo di ignoranza* su chi governerà nella prossima legislatura potrebbe favorire queste ed altre innovazioni? Governerà il clima creato dal governo Monti? Se così fosse si potrebbe finalmente passare da un sistema "assembleare" ad un effettivo sistema "di governo parlamentare", come aveva tentato senza successo l'Assemblea costituente, approvando nell'ottobre 1946 l'ordine del giorno Perassi. E' ancora possibile?

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali