

18 GENNAIO 2017

L'Italia dopo il referendum del 4 dicembre 2016: tra rischi di ritorno al passato, delegittimazione politica e prospettive future.

di **Maria Grazia Rodomonte**
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

L'Italia dopo il referendum del 4 dicembre 2016: tra rischi di ritorno al passato, delegittimazione politica e prospettive future*

di Maria Grazia Rodomonte

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Dopo l'esito ampiamente negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre scorso, con quasi il 60% di voti contrari alla riforma Renzi-Boschi, non appare facile definire il futuro scenario politico-istituzionale del nostro Paese. E' certamente possibile, però, fare alcune osservazioni rispetto all'eredità che questo risultato, e la vicenda referendaria nel suo complesso, ci consegnano.

In primo luogo, è indiscutibile il fatto che quella “manutenzione straordinaria” della Costituzione che avrebbe dovuto essere un passaggio necessario per il nostro sistema costituzionale, ha finito con il rappresentare - in conseguenza di un processo di identificazione tra riforma costituzionale e soggetti politici che l'avevano più fortemente sostenuta, e cioè maggioranza di governo e, soprattutto, Presidente del Consiglio - l'occasione di emersione di un disagio sociale ampiamente presente nel Paese¹. E' logico quindi ritenere che la riforma non sia stata respinta dagli elettori nel referendum del 4 dicembre scorso per ragioni legate al merito. Quell'esito ha però contribuito a rendere evidente, una volta di più, un clima generale di malcontento e sfiducia nei confronti della politica, la distanza che separa gli elettori dagli eletti e dunque i cittadini dai partiti. Questo, ancora una volta, mi sembra il dato più significativo con il quale fare necessariamente i conti in questa fase post-referendaria, in particolare nell'affrontare il nodo più immediato da sciogliere e cioè la definizione di un nuovo sistema elettorale con il quale andare prossimamente alle urne.

2. Oltre a questo primo innegabile dato, quel che è immediatamente emerso nei giorni successivi al referendum è stato, da un lato, il ruolo determinante del Presidente della Repubblica, dall'altro, sia pur in prospettiva, quello della Corte costituzionale.

* Articolo ricevuto in occasione del Seminario “La Corte e l'Italicum” organizzato da *federalismi*, FormAP e Osservatorio sui processi di governo, Roma, 11 gennaio 2017.

¹ Su cui vedi B. CARAVITA, *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, in *federalismi.it*, 1/2017, in particolare 5-7. Sulle caratteristiche di questo disagio e della crisi economica che ne è alla base vedi inoltre l'editoriale di R. NAPOLETANO, *La gazzezza, il bradipo e il club franco-tedesco*, su *Il sole 24 ore*, 13 gennaio 2017.

Ruolo determinante del Presidente della Repubblica sia in relazione alla rapida approvazione della legge di bilancio, sia per il peso che egli ha avuto nella decisione di formare un nuovo governo senza procedere quindi all'immediato scioglimento delle Camere, come sarebbe stato naturale in seguito alla contraddizione emersa nel circuito corpo elettorale-Parlamento a seguito del voto referendario². Nelle condizioni date, in assenza cioè di un quadro elettorale chiaro, sarebbe stato tutt'altro che auspicabile, se non impossibile, sciogliere le Camere. E' in ogni caso indubbio che il Presidente, in un momento di crisi del sistema, abbia finito con il ritagliarsi un ruolo centrale di garante e di stimolo nell'ambito di poteri ad esso attribuiti dal testo costituzionale notoriamente elastici e certamente adattabili alle esigenze del momento.

Un ruolo di primo piano a breve termine è inoltre chiamata a giocarlo la Corte costituzionale. Potremmo affermare che non si tratta certo di una novità. E' ben noto in effetti come già da qualche decennio la Corte costituzionale sia divenuta protagonista in molti settori che, quanto meno, intersecano il campo d'azione della politica. Tra questi, uno di quelli più recenti è proprio rappresentato dalla possibilità di intervenire sulla legge elettorale, nei limiti dell'autoapplicabilità della stessa una volta epurata dagli elementi ritenuti incostituzionali, nell'ambito di un giudizio incidentale. Si tratta, come è noto, di un fronte - se non di un vero e proprio varco - che la Corte costituzionale ha aperto³ con la giurisprudenza inaugurata dalla più volte, a ragione, criticata sentenza n. 1 del 2014⁴, ma dal quale ci sembra a questo punto difficile che la Corte possa prendere le distanze inboccando la strada dell'ordinanza di inammissibilità. È indubbio che argomenti, soprattutto di natura processuale, a favore dell'inammissibilità non siano certo assenti, come in più occasioni rilevato in dottrina. Ma è del pari innegabile l'evidenza della situazione particolarmente delicata nella quale il giudice delle leggi si trova ad operare, stretto tra l'esigenza di dover tenere in debita considerazione l'ancor più delicato scenario politico, da un lato, e dall'altro, quello di non sconfessare del tutto il precedente rappresentato dall'intervento sulla legge Calderoli⁵. Ben più plausibile allora un intervento in ogni caso di accoglimento parziale e probabilmente

² Come ricorda infatti in proposito B. CARAVITA, *Referendum, nuovo governo, scioglimento delle Camere*, in *federalismi.it*, 24/2016, 2, "la grave situazione di contraddizione che si è venuta così a creare tra voto parlamentare e voto popolare è un classico caso di scioglimento anticipato delle Camere, come già osservava Mortati nel 1976 nelle sue Istituzioni di diritto pubblico (p. 667)".

³ La decisione 1/2014 ha infatti inaugurato una giurisprudenza che ha avuto modo di svilupparsi attraverso le successive decisioni nn. 275/2014, 110/2015, 193/2015.

⁴ Per l'ampia dottrina in merito si rinvia alla nota n. 1 in G. BUONOMO, *l'Italicum e la Corte: tavola sinottica delle doglianze*, in *Nomos, le attualità del diritto*, 3/2016.

⁵ Esigenza che permane pur non avendo mancato di intervenire, nelle successive decisioni, a vantaggio di una lettura per quanto possibile più saldamente ancorata ai limiti posti dalla logica dell'incidentalità della questione. Sul punto cfr. A. ABBATIELLO, *La legge elettorale torna al vaglio della Corte costituzionale. Considerazioni a margine dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Messina*, in *giurcost.org*, 21 marzo 2016, 167-168.

non particolarmente invasivo se prevarrà, come appare auspicabile, la linea della prudenza che sembra essere già emersa in occasione della recentissima decisione sui referendum Cgil⁶.

3. Tale linea di prudenza potrebbe così condurre a limitare l'intervento della Corte alla sola declaratoria di incostituzionalità di quegli aspetti della legge 52/2015 rispetto ai quali è lecito nutrire più consistenti dubbi di legittimità costituzionale. Con riferimento al *petitum*, così come può ricavarsi dalle cinque ordinanze di rimessione sulle quali la Corte si esprimerà in via definitiva il 24 gennaio prossimo⁷, uno dei profili più a rischio di censura potrebbe essere rappresentato dalle previsioni contenute nella legge elettorale per la Camera delle cosiddette candidature multiple, consistente nella possibilità per i capilista bloccati di candidarsi in più collegi, esattamente fino a dieci, e conseguentemente di scegliere il collegio dove risultare eletti. Previsione che potrebbe essere censurata proprio in ragione dell'assenza di criteri volti a limitare la scelta, da parte dell'eletto in più collegi, del collegio nel quale risultare votato. Da tale possibilità di scelta, infatti, consegue il fatto che possa venir favorito un candidato che abbia ottenuto un numero minore di preferenze rispetto ad uno che ne abbia ottenute di più, ma che sia stato sacrificato proprio a vantaggio del pluricandidato che abbia optato per quel collegio, con l'evidente possibile lesione, quindi, della libertà di scelta dell'elettore⁸.

Per quanto riguarda altri possibili profili di illegittimità e limitatamente a quegli aspetti che potremmo definire centrali, non sembra inoltre possano essere considerate manifestamente incostituzionali sia la scelta operata dal legislatore di prevedere capilista bloccati, sia quella di introdurre un premio di maggioranza per la lista che abbia ottenuto il 40% dei suffragi. Nel primo caso, infatti, come evidenziato peraltro nella stessa ordinanza di rimessione del tribunale di Perugia, perché tale scelta, limitata al solo capolista, non lede la libertà di voto del cittadino "dal momento che non tutti i seggi sono attribuiti sulla base di liste bloccate ma solo una parte, quella relativa ai capilista" (7° statuizione). Nel secondo caso, perché a differenza di quanto rilevato dalla Corte nella decisione 1/2014 nella quale ad essere censurata è stata proprio l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza, nell'*Italicum*

⁶ Afferma in particolare S. CECCANTI, *Il rischio sventato*, *Il Resto del Carlino*, 12/01/2017, "E' altresì probabile, anche se non scontato, che un'analoga prudenza la Corte la riservi al proprio ruolo, per lo stesso motivo di rispetto del Parlamento, sulla legge elettorale: al di là del punto delle pluricandidature, il meno sostenibile dell'attuale legge, e forse del ballottaggio in quanto limitato a una sola delle due Camere, è improbabile attendersi anche in quel caso interventi troppo invasivi rispetto al ruolo dei rappresentanti in Parlamento".

⁷ Sui quali vedi G. SALERNO, *L'Italicum davanti alla Corte costituzionale: una sfida ad ampio raggio*, in *federalismi.it*, 17/2016 e G. BUONOMO, *op. cit.*

⁸ Sul punto in questione vedi A. FERRARA, *Considerazioni in ordine alle questioni di legittimità costituzionale della legge n. 52/2015 (cd. Italicum) sollevate dai Tribunali di Messina e Torino*, in *federalismi.it*, 18/2016, 5-6.

L'assegnazione del premio di maggioranza al primo turno scatta solo nel caso in cui la lista abbia raggiunto il 40% dei voti.

L'altra questione centrale è rappresentata dal ballottaggio tra le prime due liste del primo turno, la cui incostituzionalità deriverebbe dall'attribuzione del premio alla lista vincente pur in assenza di una soglia minima di voti. L'assenza di una soglia minima di voti al secondo turno non appare tuttavia di per sé elemento sufficiente per una declaratoria di incostituzionalità: come è stato correttamente sostenuto, infatti, è piuttosto l'affermazione in base alla quale richiedere una soglia minima di voti che appare “in contraddizione con la *ratio* stessa dell'istituto del ballottaggio, che è volto a risolvere (anche in maniera drastica, se si vuole) la contesa elettorale fra i primi due candidati”⁹.

Resta il fatto che la Corte costituzionale potrebbe dichiarare incostituzionale il ballottaggio valutandolo alla luce del fatto che l'averlo previsto solo nell'elezione della Camera dei deputati e non nel Senato finirebbe con il produrre due sistemi elettorali radicalmente diversi. Tuttavia, al di là del rilievo rappresentato dal fatto che si tratterebbe di una questione non presente nelle ordinanze e che, per costante giurisprudenza, difficilmente la Corte potrebbe prendere quindi in considerazione¹⁰, anche in questa ipotesi la questione non appare in realtà tale da potersi considerare caratterizzata da sicura incostituzionalità, potendo piuttosto ascrivere al novero delle scelte politiche che, dunque, più opportunamente, andrebbero lasciate al legislatore. Come ricorda il Tribunale di Messina nella ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, quest'ultima proprio nella decisione n. 1 del 2014 non ha mancato di sottolineare come rientri nella discrezionalità delle scelte politiche riservate al legislatore ordinario differenziare i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento. La Corte in quella occasione certamente ascrive a sé il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi *manifestamente* i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, se sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma e 67 Cost. Tuttavia, la sussistenza di due distinti sistemi elettorali, ipotizzabile nel caso in cui la Corte costituzionale limitasse il proprio intervento alla eliminazione “chirurgica” della sola previsione delle candidature multiple, non sembra possa risultare manifestamente irragionevole e disproporzionale alla luce dei rilevati profili. In effetti, come è stato evidenziato, la possibile conseguenza della combinazione di *Italicum* e *Consultellum* non sarebbe quella di avere esiti disomeogenei tra le due Camere, favorendo quindi la possibilità di avere maggioranze diverse e addirittura inconciliabili, come accadeva invece in presenza

⁹ G. D'AMICO, *Adelante, Pedro, ...si pudes*. L'*Italicum* all'esame della Corte costituzionale, in *forumcostituzionale.it*, 28 aprile 2016, 4. Nello stesso senso anche S. PIZZORNO, *L'Italicum alla prova della Corte costituzionale, tra questioni di ammissibilità e di merito*, in *forumcostituzionale.it*, 4 gennaio 2017, 3 il quale ritiene “il premio collegato al ballottaggio legittimo pur in assenza della previsione di una soglia minima di votanti, essendo decisivo il fatto che l'intero corpo elettorale abbia la possibilità di esprimere il proprio suffragio, che lo intenda o meno fare”.

¹⁰ Cfr. A. PIZZORNO, *cit.*, 4.

della legge Calderoli quale conseguenza della diversa modalità di attribuzione del premio di maggioranza alla Camera e al Senato. E' infatti piuttosto possibile ipotizzare che la formazione di una maggioranza alla Camera, che non raggiunga però la maggioranza al Senato, comporti che la lista uscita vincente dal ballottaggio rappresenti in ogni caso il “perno” di qualunque possibile maggioranza di governo. La lista uscita vincitrice alla Camera non potrebbe infatti prescindere dall'appoggio di altre forze prevalenti all'interno del Senato così come, d'altronde, risulterebbe impossibile anche la formazione di un governo che prescinda dalla maggioranza presente alla Camera¹¹. Se invece dovesse prevalere nella decisione della Corte la valutazione dell'incostituzionalità del diverso sistema presente alla Camera rispetto a quello del Senato¹², con l'eliminazione quindi del ballottaggio, ma con il mantenimento del premio di governabilità per la lista che superi il 40% dei voti, non potrebbe escludersi la possibilità di andare alle urne pur con due diversi sistemi elettorali¹³. Anche in questo caso, infatti, si può ipotizzare o che la scelta maggioritaria della prima Camera venga confermata nella seconda ovvero che essa non sia perfettamente coincidente con il risultato elettorale del Senato, ma con la possibilità, in ogni caso, di “allargare la maggioranza uscita premiata dalla prima Camera anche a quegli altri partiti che risultassero necessari per la costituzione della maggioranza nella seconda Camera”¹⁴.

4. L'auspicabile ipotesi di intervento “minimo” della Corte costituzionale nell'attesa decisione del 24 gennaio prossimo avrebbe così il merito di operare nel rispetto del ruolo del Parlamento. In questo quadro, tuttavia, non si può mancare di rilevare il rischio di ulteriore delegittimazione di quest'ultimo in relazione ai tempi e ai modi di intervento sulla legge elettorale dopo la sentenza della Corte costituzionale. In riferimento a tale ultima osservazione e nell'ottica di recuperare per la sede della rappresentanza politica un ruolo fondamentale quanto alla decisione relativa al sistema elettorale, si potrebbe infatti ritenere che la pronuncia della Corte costituzionale possa limitarsi ad essere un canovaccio di partenza sul quale le forze politiche dovrebbero rapidamente definire la nuova legge elettorale per la Camera, intervenendo inoltre su quella attualmente prevista per il Senato anche, ma non solo, al fine di evitare esiti elettorali divaricanti tra le due Camere che dovessero eventualmente conseguire dall'intervento della Corte. Al di là della scelta che verrà operata dalla Consulta, non si può però non rilevare come al momento attuale le divisioni politiche, alle quali lo stesso Presidente Mattarella non ha mancato di far riferimento

¹¹ Questa ipotesi in particolare prospettata da A. PIZZORNO, *cit.*, 4.

¹² Considera incostituzionale l'ipotesi della permanenza del ballottaggio alla Camera con il Consultellum al Senato V. LIPPOLIS, *L'Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 18/2016.

¹³ Come prospettato da B. CARAVITA, *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, in *federalismi.it*, 1/2017, 4.

¹⁴ Così B. CARAVITA, *Referendum, nuovo governo, scioglimento delle Camere*, *cit.* 7.

nel suo discorso di fine anno, facciamo piuttosto propendere per una diversa opzione che vede nella decisione della Corte la soluzione unica possibile, rispetto alla quale operare aggiustamenti minimi, in assenza di un accordo tra le forze politiche e nell'ottica di contenere, per quanto possibile, i rischi di un'ulteriore delegittimazione della politica. Seppure infatti, in una prospettiva ideale, sarebbe necessario che protagonista principale della riscrittura di una legge elettorale fosse il Parlamento, l'opzione della riscrittura "sotto dettatura" appare non solo quella più plausibile, ma in fondo anche quella preferibile rispetto all'ipotesi di dibattiti lunghi e senza sbocchi che finirebbero per indebolire ulteriormente il Parlamento e la già abbondantemente minata credibilità dei partiti politici. Alla luce infatti dei recenti accadimenti referendari non vi sarebbe niente di peggio che lo spettacolo di un Parlamento litigioso e di forze politiche la cui principale preoccupazione fosse quella di stabilire regole del gioco in grado di consentire per ciascun contendente il raggiungimento dell'esito ritenuto più favorevole - peraltro solo ipoteticamente, visto il contesto politico quanto mai fluido. Molto meglio allora limitarsi a seguire, con pochi aggiustamenti e in tempi possibilmente contenuti, le linee che verranno tracciate dalla Consulta con la decisione del prossimo 24 gennaio e che proprio per le ragioni appena evidenziate appare sempre più come uno snodo assolutamente cruciale.

5. In ogni caso, al di là della strada che verrà in concreto percorsa, non si potrà prescindere dal tenere in considerazione alcune fondamentali valutazioni nel disegnare il nuovo sistema elettorale, sia che si tratti di ridisegnarlo avendo la sentenza della Corte quale punto di partenza, sia che, come appare più probabile nello scenario politico attuale, si intenda introdurre solo qualche aggiustamento, necessario rispetto alle indicazioni da essa provenienti, per quanto riguarda la Camera, o già definite, con riferimento al Senato. In primo luogo, la prima esigenza è rappresentata, come ha sottolineato anche in questo caso il Presidente Mattarella, dalla previsione di un sistema omogeneo tra Camera e Senato. Ovviamente quanto più omogeneo possibile quanto agli esiti, onde evitare, in presenza di un bicameralismo simmetrico, la possibile asimmetria delle maggioranze tra due Camere che sono chiamate entrambe a dare la fiducia al governo. Il che, in ogni caso, non esclude, come già si è provveduto ad evidenziare, anche possibili differenze tra i due modelli elettorali¹⁵.

¹⁵ Se si accetta la possibilità di avere sistemi elettorali diversi tra Camera e Senato, ma presumibilmente in grado di fornire esiti se non coincidenti - il che appare invero piuttosto difficile da realizzare nell'attuale quadro politico - quanto meno non divaricanti, non può escludersi che uno dei possibili risultati dell'intervento della Corte sull'Italicum, tale da consentire di votare anche senza successivi interventi del legislatore, sia rappresentato da un Italicum depurato dal ballottaggio, quindi a turno unico con un sistema caratterizzato da una competizione tra liste con sbarramento nazionale al 3% e con un premio di maggioranza che potrebbe portare la lista vincente al primo turno dal 40% dei voti al 54% dei seggi. Al Senato invece, dopo la sentenza n. 1 del 2014, si avrebbe un sistema elettorale proporzionale, ma con coalizioni pre-elettorali su basi regionali, con soglia di sbarramento per la lista al

In secondo luogo, bisognerebbe rifuggire dalla tentazione di un ritorno al proporzionale puro o con un debole correttivo, reintroducendo, sulla base del modello che nel nostro Paese ha operato fino al 1993, coalizioni che siano esclusivamente post – elettorali e tutto ciò che ne consegue anche in termini di stabilità e di governabilità. Abbiamo già evidenziato, infatti, come l’aspetto più evidente del passaggio referendario sia stato rappresentato proprio dalla distanza drammaticamente evidente tra soggetti politici e cittadini. La scelta a favore di un sistema proporzionale per entrambe le Camere non farebbe però che accentuare questo distacco consegnando, come in passato, le decisioni, in primo luogo quella relativa alla formula di governo, nelle mani dei partiti. Partiti che peraltro non sono più quelli della “Prima Repubblica”, caratterizzati in particolare da un forte radicamento ideologico, quanto piuttosto partiti che operano ormai in un contesto fortemente destrutturato e fragile, così come incerti e variabili sono gli stessi esiti elettorali; il che finirebbe per rappresentare un’ulteriore difficoltà nella creazione di anche relativamente stabili coalizioni post-elettorali; per di più senza dimenticare che gli attuali soggetti politici sono ora costretti a giocare una partita difficile attraverso strumenti istituzionali che sono gli stessi del passato, sorti quindi in funzione di un contesto politico e sociale profondamente diverso, pensati proprio per consentire il mantenimento di equilibri instabili, ma tra protagonisti politici solidi, quelli di allora, e reciprocamente diffidenti. In questo contesto non può allora non tenersi in debita considerazione ciò che emerge dall’esito del referendum del 4 dicembre che, se non deve certo essere sovraccaricato di significati, non può neanche essere accantonato come una pagina da dimenticare. Quell’esito infatti ci consegna in modo quanto mai chiaro la volontà espressa dal corpo elettorale di essere protagonista delle decisioni, non mero sottoscrittore o, peggio ancora, spettatore, delle decisioni assunte dai partiti. E’ proprio per tale ragione che la scelta proporzionale finirebbe con l’essere contraddittoria rispetto all’esito del referendum. Auspicabile appare invece un sistema in grado di temperare l’esigenza di scelta dell’elettore con un minimo di governabilità. La possibilità di attingere nell’ambito dell’ampio ventaglio di possibilità offerte dalle diverse formule elettorali non manca e, soprattutto, la scelta, sempre nel caso si intenda costruire qualcosa in più rispetto alle indicazioni passate e future della Corte, deve essere tale, in ogni caso, da consentire una maggiore semplificazione del quadro politico guardando cioè non tanto, e non solo, al panorama politico per quello che è, ma per quel che potrebbe essere, ovvero costruendo una legge in grado di intervenire dinamizzando quel quadro, consentendo e favorendo alleanze, costringendo appunto a guardare necessariamente alla semplificazione più che all’isolamento, alla contrapposizione e, in ultima analisi, ad una frammentazione politica che ben poco può giovare al buon governo del Paese. Solo così, ovvero con leggi elettorali che siano in grado di adeguatamente temperare l’esigenza di “rappresentare

20% nella Regione. Al suo interno la lista per essere presente dovrebbe avere almeno il 3% mentre per tutte le altre liste lo sbarramento previsto è all’8%.



e governare”, secondo le ben note indicazioni della Corte costituzionale, pur con tutte le difficoltà presenti certamente nell’orizzonte futuro, sarà infine possibile uscire dall’attuale pericolosa situazione di incertezza.

E forse non è del tutto escluso che in un nuovo contesto politico sia possibile anche tornare a progettare, come ha proposto recentemente Cheli, riforme costituzionali circoscritte e soprattutto dirette a superare il problema, sempre presente, di un “bicameralismo paritario” che continua indubbiamente a non essere “più sostenibile in termini politici”¹⁶. Ovviamente tutto questo con una buona dose di ottimismo, che è tuttavia utile in questo contesto come in ogni altro contesto della vita.

¹⁶ E. CHELI, *Dopo il referendum, per un ritorno alla ragione*, in *La Rivista Il Mulino*, 2 gennaio 2017.