

EDITORIALE – 14 DICEMBRE 2016

Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere.

Da una campagna referendaria lunghissima ad una rapidissima
soluzione della crisi

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere

Da una campagna referendaria lunghissima ad una rapidissima soluzione della crisi*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico

Sapienza – Università di Roma

1. Una modifica della Costituzione – ampia, ma in realtà centrata sui due profili del superamento del bicameralismo paritario e sulla riscrittura dei rapporti tra Stato e Regioni – introdotta su iniziativa del Governo nell'aprile 2014 e approvata dal Parlamento nell'aprile 2016, è stata infine bocciata dal corpo elettorale nel referendum costituzionale del dicembre 2016, indetto ai sensi dell'art. 138 Cost., su richiesta dei parlamentari dell'opposizione (oltre che di quelli della maggioranza e di 500.000 elettori), non essendo stato raggiunto il quorum costituzionalmente previsto dei due terzi delle assemblee¹. Non è inutile ricordare che la partecipazione è stata molto alta (oltre il 70%) e che la percentuale di voti contrari ha sfiorato il 60%, con una distribuzione non particolarmente disomogenea nel Paese, giacché il Sì è risultato prevalente – ma di poco – solo in tre Regioni.

L'esito negativo ha un primo evidente risultato: rimane vigente il testo costituzionale attuale, come approvato il 22 dicembre 1947 e poi via via più volte modificato e integrato; come si è notato, molte sono state le modifiche costituzionali, una sola tuttavia con una qualche organicità e complessità, quella recante il numero 3 del 2001: e proprio questa ultima riforma era ampiamente oggetto delle modifiche approvate dal Parlamento e rigettate dal corpo elettorale.

2. Al di là della discussione sulle responsabilità, sulle conseguenze politiche e istituzionali, 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).

In una situazione normale, dopo un siffatto esito, si deve sciogliere il Parlamento, composto (tuttora: è importante!) da due Camere, e andare a votare; è la stessa cosa – all'incontrario – che succederà nel Regno Unito se, come è possibile, il parlamento si schiererà per il *Remain*: l'eventuale contrasto tra voto

* Il testo è una rielaborazione dell'articolo "Dopo il referendum: come e quando si scioglie in un sistema di bicameralismo paritario, senza leggi elettorali legittime e vigenti? Ancora una volta, di notte e senza GPS", apparso su *federalismi* il 9 dicembre 2016.

¹ Per l'esame dettagliato delle modifiche proposte, rinvio al mio *Le ragioni del sì*, Giuffrè editore, eBook, 2016, ISBN 978-88-14-21828-2

popolare (in questo caso, precedente) e voto parlamentare (successivo) potrà essere risolto solo con nuove elezioni politiche.

Al di là dell'evidente carattere politico della consultazione, il voto popolare contrario ad una modifica della Costituzione ha sancito infatti in modo irrimediabile l'esistenza di un contrasto nel circuito corpo elettorale-Parlamento; ma non altrettanto è successo nel circuito Parlamento-Governo. Le dimissioni del Presidente del Consiglio Renzi sono state così un atto necessitato, in quanto la sanzione popolare ha colpito il Parlamento e la sua maggioranza, di cui è espressione il Governo; sono state, d'altra parte, un atto di cortesia nei confronti del Capo dello Stato, perché gli hanno permesso di assumere decisioni senza entrare in contrasto con la maggioranza parlamentare, pur tuttora esistente; ma non derivano – per il solo fatto del referendum respinto – da una rottura del circuito fiduciario Parlamento-Governo. Csicché, in omaggio alle considerazioni esposte, siccome un governo dimissionario ha comunque dietro di sé una previa fiducia parlamentare, alle elezioni sarebbe stato astrattamente corretto andare con il governo dimissionario piuttosto che con un governo formato per non ricevere la fiducia e per poi limitarsi a gestire le elezioni (è la famosa vicenda del Governo Fanfani VI del 1987, su cui vedi il commento di R. Ibrido, in questa *Rivista*, 2013, n. 13).

Sotto altro profilo, le leggi elettorali, per regola di correttezza costituzionale, ormai recepita sia in atti normativi (art. 3 del Protocollo addizionale CEDU, come interpretato da giurisprudenza della Corte EDU: sent. 6 novembre 2012, in causa *Ekogasnost contro Bulgaria*), in documenti internazionali pur non vincolanti (art. 63 del Codice di buona condotta in materia elettorale, elaborato dalla Commissione di Venezia), non si cambiano in prossimità delle elezioni: si deve andare a votare, allora, con le leggi elettorali vigenti al momento dello scioglimento, senza porsi il problema di cambiarle – se non per quanto strettamente necessario – mentre ci si sta preparando alla competizione elettorale (arg. anche ex Corte Cost., sent. n. 243 del 2016). E, in un Paese normale, le leggi elettorali vigenti al momento dello scioglimento devono essere, nella misura del prevedibile, costituzionalmente legittime e soprattutto funzionanti e immediatamente applicabili, come richiesto dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di referendum abrogativi sulle leggi elettorali, da ultimo confermata dalla sent. n. 1 del 2104. E qui sta uno dei più gravi errori commessi in questo scorcio di legislatura 2013-2016: aver sottovalutato il rischio di modificare la sola legge elettorale della Camera dei deputati, lasciando in piedi un moncherino di legge per il Senato sull'auspicio della sua prossima abolizione. Errore provocato da una consolidata miopia della cultura istituzionale italiana, che pensa di risolvere i problemi della forma di governo lavorando sulla sola legge elettorale, da una eccessiva sicurezza nel successo futuro del referendum, ma anche da un atteggiamento lassista della cultura costituzionale italiana (la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 50 del 2015 ha mandato indenne da vizi la legge Delrio sulle province sul presupposto della riforma costituzionale in corso di approvazione...).

3. Il diritto elettorale oggi vigente nel nostro Paese è costituito da una legge elettorale per la Camera dei deputati basata su di un premio di maggioranza attribuibile alla lista che raggiunga il 40% dei voti al primo turno o si imponga in un successivo turno di ballottaggio, su collegi elettorali medio-piccoli, con la possibilità di esprimere un voto di preferenza solo a partire dal secondo eletto. Su tale sistema, che sostituiva quello fondamentalmente proporzionale derivante dalla sentenza – autoapplicativa – n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, sono stati espressi numerosi dubbi di costituzionalità, che verranno giudicati dalla Corte stessa il 24 gennaio 2017. Per il Senato della Repubblica, è vigente, egualmente derivante dalla citata sentenza autoapplicativa, un sistema elettorale proporzionale, basato su collegi regionali, con soglie di sbarramento abbastanza elevate e diversamente articolate per coalizioni (che devono ottenere almeno il 20% dei voti per poter partecipare alla distribuzione dei seggi), per partiti che si presentano fuori da coalizioni (almeno l'8% dei voti), per partiti dentro le coalizioni (almeno il 3% dei voti). In ragione della necessaria autoapplicatività della sentenza della Corte, i residui problemi applicativi ben potranno essere risolti con un atto secondario.

E, allora, in questa complicata situazione – caratterizzata da un bicameralismo riemergente dalle nebbie del referendum, da una legge elettorale per la Camera contestata e da una legge elettorale per il Senato frutto del caso – è difficile pensare di non attendere il giudizio della Corte costituzionale sulla legge elettorale della Camera, per poi valutare come adeguare quella del Senato. Ciò richiede inevitabilmente un tempo più o meno lungo, che non avrebbe potuto essere gestito da un governo dimissionario, imponendo così la formazione di un nuovo governo, che naturalmente dovrà curare anche le numerose e gravi contingenze internazionali, europee, finanziarie: come impone la nostra forma di governo parlamentare, la soluzione della crisi deve passare per la concorde valutazione del Presidente della Repubblica e della maggioranza parlamentare. Così è avvenuto; e, in tempi straordinariamente rapidi rispetto alla lunghezza della campagna referendaria, si è assistito alla formazione di un governo, imperniato sulla medesima maggioranza – giacché le altre forze parlamentari hanno ritenuto di declinare responsabilità governative in questa fase – con un diverso Presidente del Consiglio, avendo correttamente ritenuto quello uscente di assumere le responsabilità dell'esito referendario, pur rimanendo alla guida del partito di maggioranza².

4. Sarebbe dunque opportuno andare al voto il prima possibile. Certo è molto difficile che, nella gravissima tensione post-referendaria, con un governo che pare destinato ad una breve durata, i partiti

² Nonostante le previsioni, fatte anche da chi scrive, di trovarsi senza GPS, e a prescindere da ogni valutazione di merito, la crisi si è risolta in modo subitaneo in ragione del comportamento dei due attori principali in questa fase della crisi di governo: Presidente della Repubblica e leader del partito in grado di avere la maggioranza dei voti in Parlamento.

liquidi (certo, qualcuno di più, qualcuno di meno, anche se tutti assoggettati ad una tensione fortissima) che animano oggi la scena politica italiana riescano in una operazione di sostanziale riscrittura delle leggi elettorali vigenti: ed è per questo che, alla fine, tutti decideranno di buon accordo di attendere la pronuncia della Corte costituzionale e di riscrivere le leggi elettorali "sotto dettatura", come disse il Presidente della Repubblica Scalfaro dopo il referendum del 1993.

Sulla riforma costituzionale è stata scaricata una enfasi politica eccessiva: ma ciò è dipeso da contingenze politiche e istituzionali che, dopo aver preso le mosse dalla crisi delle elezioni del 2013, sono poi andate fuori controllo, in un perverso gioco di azioni e reazioni. Sulla riforma si è poi scaricata una contrapposizione tra le anime della dottrina costituzionale italiana, latente ormai da decenni e che forse con un po' più di saggezza e buona fede avrebbe potuto essere evitata.

Ma la riforma era forse l'ultimo tentativo per ridare speranza ad un buon funzionamento della nostra forma di governo parlamentare. Si trattava infatti di mantenere l'accento sui due profili centrali del superamento del bicameralismo e della riscrittura dei rapporti tra Stato e Regioni; il tema della legge elettorale, malamente sopravvalutato, andava riportato alla sua naturale collocazione di scelta di rango subcostituzionale, tenendo fermo il punto che la riforma avrebbe potuto funzionare con qualsiasi legge elettorale: ma, ahimè, la tesi del "combinato disposto" tra riforma e legge elettorale ha trovato autorevoli sostenitori non solo tra i detrattori della riforma, ma anche tra i suoi più motivati sostenitori. Respinta la riforma, siamo tornati al punto di partenza: dall'entrata in vigore della Costituzione, come è successo nel 1953, e poi nel 1993 e infine nel 2005, scarichiamo sulla legge elettorale tutte le tensioni derivanti da una forma di governo che non è mai stata in grado di garantire la stabilità. A ciò si aggiunga che la mancata riforma del Titolo V concentrerà sempre di più in capo alla Corte costituzionale il ruolo di arbitro dei rapporti tra Stato e Regioni. Ma questo è un discorso più ampio: oggi, dopo l'esito del referendum, ancora una volta, *hic Rhodus, hic salta*.

5. Si andrà allora al voto con le leggi più o meno simili a quelle vigenti, depurate – dal Parlamento o, ahimè, dalla Corte costituzionale – dai vizi immediatamente riscontrabili.

Per la Camera, probabilmente si voterà con l'Italicum, corretto secondo due possibili modelli, a seconda degli orientamenti che prevarranno nei prossimi mesi nel confronto politico: se prevarrà un *animus* maggioritario, si tenterà di reintrodurre, oltre alle preferenze, il ballottaggio di coalizione, consentendo la possibilità di apparentamento tra liste al secondo turno; se invece le linee di assestamento dovessero muoversi verso modelli proporzionali l'ipotesi più probabile è quella dell'eliminazione del ballottaggio, eliminando il ballottaggio e mantenendo un premio per la lista che raggiunge il 40% dei voti (resta comunque sul campo l'ipotesi, molto proporzionalistica, di votare con la legge proporzionale uscita dalla sentenza della Corte, come già proposto da Cerasa su "Il Foglio" dell'8 dicembre). Per il Senato,

invece, ben si potrebbe mantenere la legge elettorale proporzionale vigente, come uscita dalla medesima sentenza (come si è detto, autoapplicativa), eventualmente correggendo le soglie di sbarramento.

Pensare invece di andare al voto con due leggi maggioritarie (con premio di maggioranza, tale da condurre il vincitore oltre la maggioranza assoluta dei seggi, o anche solo di governabilità, creando un piccolo vantaggio per il primo arrivato) non appare una strada praticabile, giacché il rischio di maggioranze difformi tra la Camera (dove votano le classi da 18 a 25 anni, che hanno espresso un chiaro orientamento) e il Senato (dove potrebbe prevalere un orientamento più "moderato") è elevatissimo ed è già stato segnalato come costituzionalmente inaccettabile dalla Corte nella sent. 1 del 2014³. Nè pare in questo momento percorribile la strada – pur autorevolmente proposta da D'Alimonte – della omogeneizzazione dell'elettorato attivo, che richiede una modifica costituzionale. In realtà, se è vero che può essere politicamente opportuno – o necessario, secondo i punti di vista – mantenere un certo grado di polarizzazione delle scelte politico-elettorali, è altrettanto vero che, non apparendo utilizzabile in casi di dissonanza derivante dagli esiti elettorali il meccanismo presente nella Costituzione del 1948 e tuttora vigente, dello scioglimento di una sola Camera (quale sarebbe quella da sciogliere nel

³ “Nella specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento, e compromettendo sia il funzionamento della forma di governo parlamentare, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”.

caso di maggioranze diverse?), la scelta maggioritaria non può essere responsabilmente replicata nelle due Camere.

La soluzione (da ultimo Morelli), secondo cui si potrebbe introdurre un premio in ambedue le Camere, applicabile solo nel caso in cui scatti per la medesima lista o coalizione, egualmente non appare, invero, praticabile. In tal modo, infatti, le sorti del sistema istituzionale sarebbero affidate ad una sorta di *roulette* russa: dall'esito delle elezioni dipenderebbe l'adozione di un modello che potrebbe passare da un massimo di funzionamento maggioritario ad un massimo di funzionamento proporzionale. Le istituzioni non possono reggere una simile situazione di stress. E come si potrebbe costruire un adeguato sistema di contrappesi se non si conosce se l'esito è maggioritario o proporzionale?

E, allora, il massimo di scelta maggioritaria che ci si può permettere nel bicameralismo paritario è dato dall'utilizzo di due leggi elettorali diverse, come peraltro già avveniva nel 1948. Una legge elettorale potrebbe prevedere per la prima Camera una adeguata soglia di sbarramento e un premio di maggioranza per chi supera il 40% dei voti ovvero un moderato premio di governabilità per il primo partito; la seconda Camera potrebbe continuare ad essere eletta con una legge proporzionale. La scelta maggioritaria compiuta nella prima Camera potrà così trovare conferma nella seconda, se anche in essa il risultato dovesse essere conforme, ovvero essere temperata, dovendosi allargare la maggioranza uscita premiata dalla prima Camera anche a quegli altri partiti che risultassero necessari per la costituzione della maggioranza nella seconda Camera. A tali fini, non risulta in realtà utile riesumare il Mattarellum, basato su collegi uninominali attribuiti a maggioranza relativa con un modesto temperamento proporzionale (il 25 per cento dei seggi erano attribuiti in questo modo), giacché nella situazione attuale di tripolarismo spinto l'esito di elezioni in collegi uninominali non sfugge all'alternativa tra un risultato assolutamente imprevedibile ovvero un risultato totalmente monocoloro, con un partito che conquista tutti i seggi uninominali, raccogliendo in ognuno di essi la sufficiente maggioranza relativa dei voti.

6. Poi, risolto il permanente dilemma della legge elettorale e passati, il prima possibile, per il lavacro del voto, valuteremo con calma se ancora c'è spazio per parlare di riforme ovvero se la strada non debba essere quella della manutenzione subcostituzionale, consapevoli però dei limiti di tale tipologia di intervento, che certo non potrà risolvere né i problemi del bicameralismo o del rapporto Stato-Regioni, né tanto meno le questioni drammatiche che attanagliano il mondo occidentale (dal deficit di democrazia all'aumento della povertà al rischio immigrazione), la cui mancata soluzione era stata paradossalmente imputata dai critici alla riforma costituzionale respinta.