

**ALTROVE DAL PARLAMENTO: REFERENDUM ABROGATIVO E QUORUM STRUTTURALE\***

**GIAN LUCA CONTI\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. 75/138. – 3. Quorum referendario e costituzione elettorale. – 4. Quorum referendario ed evaporazione della repubblica dei partiti. – 5. La stagione delle riforme fallite. – 6. Corte costituzionale e costituzione elettorale: quando vota chi non vota. – 7. L’epilogo da venire.

**Suggerimento di citazione**

G.L. CONTI, *Altrove dal Parlamento: referendum abrogativo e quorum strutturale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno “La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro”, svoltosi il 20 marzo 2019 presso l’Università degli Studi di Camerino.

\*\* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università di Pisa.

Contatto: [gianluca.conti@unipi.it](mailto:gianluca.conti@unipi.it)

## 1. Premessa

L'occasione di queste riflessioni è la proposta di revisione costituzionale che propone la soppressione del quorum nel referendum abrogativo dell'art. 75, Cost.

Questa proposta è stata discussa in un seminario Camerte il 20 marzo 2019, riunendo le diverse idee di modifica del testo costituzionale nel titolo *La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro*.

I promotori di questo seminario, ovvero chi scrive e Paolo Bianchi, hanno scelto questo titolo senza alcun intento polemico, ma piuttosto con la idea di valorizzare l'intendimento dell'attuale maggioranza di governo a superare il sempre maggiore distacco fra il corpo elettorale e le forme della rappresentanza politica<sup>1</sup>, ponendo il dubbio se questo intendimento sia effettivamente perseguito dalle proposte di riforma costituzionale attualmente in trattazione o se invece le modifiche puntuali della Costituzione prefigurate dalla maggioranza di governo (la riduzione del numero dei parlamentari, una iniziativa popolare rinforzata, la soppressione del quorum strutturale nel referendum, la soppressione del CNEL, l'attribuzione alla Corte costituzionale del giudizio di validità delle elezioni alla Camera e al Senato, cui si è aggiunta la riduzione dell'età nell'elettorato attivo al Senato in modo da renderlo corrispondente a quello della Camera) non abbiano conseguenze assai più ampie determinando lo spostamento dello "scettro" all'esterno del circuito Parlamento – governo e verso luoghi di sintesi politica e di costruzione delle decisioni pubbliche in grado di condizionare il divenire delle scelte politiche predeterminandone il contenuto prima che questo sia oggetto di discussione.

Questo rischio è connotato a ogni forma di democrazia, si attenua per effetto del maturare delle istituzioni e della progressiva familiarità della nazione con il funzionamento in concreto delle strutture del consenso e non è aggirabile attraverso degli astratti marchingegni di architettura costituzionale.

Ogni revisione costituzionale incide su una storia e una pratica di assestamenti complessivi di un sistema di potere e modifica un equilibrio, il che rende inevitabile domandarsi se ne valga la pena.

In questo caso, ne vale la pena se si riesce a superare la crisi della rappresentanza politica migliorando la qualità della partecipazione ma non se si rischia di cercare in un oscuro altrove dal Parlamento la costruzione di idee e di formanti delle politiche pubbliche che, successivamente, possono diventare

<sup>1</sup> In questi termini, L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13/2018: «La visione che anima le riforme allo studio, invece, si fonda sull'idea che il problema di fondo del nostro assetto istituzionale sia legato alla capacità di costruire il consenso rispetto alle scelte pubbliche. Non crisi di governabilità per eccesso di rappresentanza, dunque, ma crisi di rappresentanza per incapacità di costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche» (ivi, part. 2, enfasi dell'Autore che scrive quale Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

“popolari” e in quanto “popolari”<sup>2</sup> deliberati secondo le forme costituzionali della democrazia rappresentativa.

Il 20 marzo appare già lontano, anche se è passata appena una primavera, e oggi non è per niente facile immaginare quale sarà la conclusione della legislatura del cambiamento e se queste ipotesi di riforma costituzionale riusciranno a trovare l’approvazione delle Camere nelle forme dell’art. 138, Cost.

Le elezioni europee del 26 maggio hanno segnato una soluzione di continuità nell’azione di governo e non appare più scontato che la XVIII legislatura repubblicana giunga al suo termine e riesca a modificare la Costituzione.

E’, perciò, opportuno scollegare le riflessioni che seguono e il loro filo conduttore da una vicenda politica che si trascina piuttosto stancamente verso una procedura di infrazione a livello eurounitario, nella quale sembra di leggere la volontà della Unione Europea di intervenire nelle vicende politiche nazionali chiedendo maggiore spazio per una riflessione seria e pacata sulla dimensione della democrazia rappresentativa dopo il venire meno dei suoi fondamenti ideologici e, soprattutto, storici: quei partiti fatti di persone che avevano trasformato delle idee in carne e sangue e che a partire dalla I legislatura repubblicana hanno fallito l’obiettivo di costruire delle decisioni pubbliche per mezzo di intersezioni forti fra i loro ideali e si sono avviati verso compromessi di bassa cucina, facendo diventare la parola “politico” una espressione deteriorata.

Il referendum è sempre apparso come un correttivo della forma di governo parlamentare, utile a consentire un confronto fra la repubblica dei partiti politici e la repubblica della nazione.

Questo confronto ha perso uno dei suoi protagonisti e la scelta di abbandonare il quorum della metà più uno degli aventi diritto al voto può essere considerata come un modo per sancire la definitiva trasformazione di un correttivo in uno strumento di impulso, nel mezzo a disposizione dei comitati promotori per far emergere scelte e indirizzi che la sfera della rappresentanza non riesce a maturare.

Su di un piano politologico, non si può ignorare che il referendum discusso fra il 1946, il 1953 e il 1970 dialogava con una struttura dell’elettorato relativamente stabile, in cui un comunista difficilmente passava al fronte democristiano e un repubblicano avrebbe maldigerito l’idea di votare un candidato liberale, uno scenario nel quale Benedetto Croce rifiutò i voti di Guglielmo Giannini.

In quel contesto sociale e politico, il referendum era necessario come correttivo delle decisioni adottate dai partiti politici perché queste decisioni non

<sup>2</sup> Non senza imbarazzo l’espressione “popolare” è utilizzata nella accezione di un qualcosa che viene promosso dalla “popolarità” di qualcuno, tipicamente un “influencer”, e che ha mutuato la propria capacità di attrazione da quella di chi lo ha promosso.

avrebbero facilmente trovato un giudizio nella successiva tornata elettorale, che sarebbe stata dominata, come la precedente, dagli stessi formanti ideologici e sociali, ma soprattutto storici.

Oggi, però, non è più così: gli elettori si spostano decisamente da un movimento all'altro e ogni tornata elettorale sembra dire che chi ha vinto sarà sconfitto perché la forza delle cose costringe i vincitori a tradire i sentimenti di chi aveva creduto nelle loro promesse e adesso, perciò, si volge altrove.

E' uno scenario che porta a chiedersi di quanto ancora la democrazia italiana abbia bisogno del referendum di cui all'art. 75, Cost., di quanto ancora sia necessario un correttivo della democrazia rappresentativa, perché le cose sono cambiate, gli elettori sono cambiati e i partiti politici non esistono più, hanno subito un processo che è stato felicemente definito come di enantiodromia<sup>3</sup>.

In questo contesto, ci si deve chiedere: se il referendum abrogativo non può più essere quello che era, perché niente di quello che era è ancora, che cosa può diventare.

Questa domanda non può in alcun modo essere elusa narrando che il referendum è uno strumento per rinforzare il sentimento di sovranità popolare nella nazione attraverso l'esercizio di una funzione di legislazione negativa.

Il referendum si pone come correttivo della democrazia rappresentativa e se la democrazia rappresentativa è (era) fatta dai partiti politici, è un correttivo della repubblica dei partiti.

Se la democrazia rappresentativa non è più fatta di partiti politici, il referendum non è più un correttivo della repubblica dei partiti. E' un correttivo di qualcos'altro, di questo qualcos'altro che stentiamo a riconoscere nel travaglio della repubblica, ma che dobbiamo capire prima di mettere mano al testo costituzionale.

L'idea che il referendum sia esercizio di legislazione negativa è esatta sul piano geometrico ma non altrettanto sul piano politico. Molti referendum abrogativi nella storia politica italiana sono stati strumenti per superare l'impasse delle istituzioni della democrazia rappresentativa, hanno censurato un'omissione più che una decisione e qualsiasi riforma dell'istituto deve evitare che attraverso il referendum si cerchi di collocare delle scelte complesse e difficili al di fuori del circuito della democrazia rappresentativa, nella quale ciascuna deliberazione attraverso il voto diventa un luogo di responsabilità politica, o peggio di consegnare alla democrazia rappresentativa delle decisioni che sono state confezionate altrove ma alle quali il plusvalore di legittimazione democratica del movimento referendario impedisce una resistenza che non sia suicida.

<sup>3</sup> Il termine riferito alla crisi del Partito Comunista Italiano è di F. Ceccarelli, *Invano. Storia del potere in Italia dal 1948 a questi qua*, Milano – Feltrinelli, 2018, part. [•].

Il contesto di queste pagine, ovvero il progressivo sfacelo della legislatura del cambiamento e la difficoltà di qualsiasi previsione che non abbia ad oggetto la prossima sede delle olimpiadi invernali o il miglioramento dell'aerodinamica delle vetture italiane che partecipano ai gran premi, impone di guardare un po' più avanti della riforma costituzionale attualmente in trattazione.

Da molti anni, il referendum abrogativo interroga la democrazia rappresentativa. Poche norme costituzionali hanno impattato sulla forma di governo con la forza dell'art. 75, Cost., quasi fosse un virus o un cancro di cui i Costituenti non hanno compreso natura e potenzialità.

Eguale, dopo il 1992, non è più seriamente sostenibile che i partiti politici siano vivi e vitali nel senso necessario a rendere vive e vitali le istituzioni, ovvero non meno vivi della nazione di cui sono espressione.

Tutto questo rende opportuno interrogarsi di nuovo sul referendum e sulle ragioni del quorum strutturale, anche indipendentemente dall'esito di questa ipotesi di riforma della Costituzione che, a guardarla adesso, sembra cosa morta, ma è anche vero che non più di tre mesi fa sembrava talmente prossima alla nascita da giustificare l'interesse degli studiosi di diritto costituzionale ma anche dei lettori dei quotidiani.

## 2. 75/138

Nell'art. 75, convivono due quorum, uno deliberativo e uno strutturale. Il quorum deliberativo è la maggioranza dei voti validamente espressi e questo quorum è formulato in termini tali da non contenere al proprio interno alcun quorum partecipativo. È sufficiente che la proposta sottoposta a referendum ottenga la maggioranza dei voti validi perché questa proposta sia approvata ma non ha nessuna importanza quanti siano stati i voti validi in rapporto al numero degli aventi diritto. Il quorum strutturale, invece, è espresso in termini molto chiari: occorre che alla competizione partecipi la maggioranza di quanti hanno diritto di voto (intendendosi per tale l'elettorato attivo per la Camera dei deputati).

Nell'art. 138, il quorum deliberativo è formulato in termini tali da non contenere alcun riferimento al quorum strutturale. È sufficiente che la proposta sia approvata dalla maggioranza dei voti validi<sup>4</sup>, indipendentemente dal numero dei voti validi e dal rapporto fra i votanti e gli aventi diritto.

Il dibattito in Costituente non sembra essersi soffermato sulle ragioni che impongono un quorum strutturale per il referendum abrogativo e che invece

<sup>4</sup> Canepa (A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quad. cost.*, 2/2001, part. 292) ricorda che la Costituzione tedesca del 1919 conteneva una disposizione simile in punto di approvazione delle leggi di revisione costituzionale: nel caso del referendum su una revisione della Costituzione, questa era approvata solo col «consenso della maggioranza degli elettori» (art. 76), di talché il quorum deliberativo era formulato in maniera tale da contenere al suo interno un quorum strutturale.

ne prescindono nel caso di un referendum costituzionale, scelta che può apparire irrazionale.

Sul piano storico, la scelta di introdurre un quorum per il referendum abrogativo risente della necessità di introdurre un limite alla praticabilità concreta di un istituto che i Costituenti avvertivano potenzialmente pericoloso per una democrazia rappresentativa il cui fondamento materialmente costituzionale erano i partiti politici, così come gli stessi erano sopravvissuti al fascismo e si manifestavano allora: «Il referendum abrogativo è un'arma assai delicata. Se i partiti sapranno che una legge non può essere rovesciata senza la partecipazione di alle urne di almeno il 60% degli elettori iscritti, sarà più difficile che essi ricorrano alla consultazione popolare senza una fondata speranza di riuscire»<sup>5</sup>.

Sulla disparità di trattamento fra i due tipi di referendum ha pesato anche la storia: il referendum del 2 giugno 1946 non prevedeva nessun quorum strutturale – ma l'art. 1 comma 3 della legge 10 marzo 1946, n. 74 prevedeva il dovere di votare<sup>6</sup> – e sarebbe potuto sembrare strano che si fosse potuto scegliere fra monarchia e repubblica senza nessun vincolo di partecipazione mentre qualsiasi modifica della Costituzione avrebbe potuto essere approvata solo se avesse partecipato alla consultazione la maggioranza degli aventi diritto al voto ma, forse, ancora di più, un elemento di carattere logico.

Nel referendum abrogativo, il popolo si pone naturalmente come contrapposto al legislatore. È chiamato a decidere se una determinata legge meriti di essere abrogata o meno. Chiedere una determinata soglia di partecipazione al voto serve ad evitare che leggi approvate con una larga maggioranza dei membri del Parlamento possano essere travolte dai pochi cittadini che in quel determinato momento si sentono coinvolti dalla consultazione. Nel referendum costituzionale, il popolo interviene su di una legge che è stata approvata con la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera e la sua decisione si salda con la decisione di questi. Non si tratta di capire se una determinata scelta sia ancora attuale, ma si tratta di condividere una scelta che è stata appena adottata dalla maggioranza dei membri del Parlamento, di talché sarebbe molto irragionevole che questa scelta potesse essere travolta dalle astensioni.

<sup>5</sup> Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, p. 218. Sulla opposizione dei partiti social comunisti agli istituti di democrazia diretta, vedi A. CIANCIO, *Il "quorum" di partecipazione nel referendum abrogativo (Causa ed effetti di un anacronismo)*, in *Pol. Dir.*, 1999, part. 680.

Vale, inoltre, la pena ricordare che P. Rossi, alle cui preoccupazioni ha risposto la fissazione del quorum strutturale nel referendum abrogativo, è stato il Presidente della Corte costituzionale della sentenza n. 16/1978, ovvero del precedente con cui la Corte ha fissato la propria dottrina del referendum abrogativo.

<sup>6</sup> Vedi A. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quad. cost.* 3/2003, part. 612.

Il popolo, nel referendum abrogativo, interviene *ad opponendum* e il senso di questo intervento è dimostrare che la repubblica dei partiti non è in grado di rappresentarlo o perché ha adottato una decisione legislativa impopolare o perché la sua inerzia non è stata in grado di modificare uno stato ordinamentale divenuto anacronistico dal punto di vista dell'elettorato. Questo ha un senso, per il Costituente, se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto. Nel referendum costituzionale, la corrispondenza fra gli elettori e una decisione che è stata approvata con la maggioranza assoluta di entrambe le Camere e al termine di un procedimento aggravato può essere considerata molto più probabile, sicché la questione si rovescia: coloro che ritengono che questa corrispondenza manchi devono provocare il maggior numero possibile di elettori al voto, perché altrimenti la proposta sarà approvata con la maggioranza dei voti validi.

In entrambi i casi, però, a ben vedere, per i Costituenti la previsione di un quorum strutturale nell'art. 75, Cost. e di un quorum deliberativo formulato in termini tali da non contenere alcun quorum strutturale nell'art. 138, Cost. era funzionale al rafforzamento del monopolio dei partiti politici sul processo di sintesi politica.

Nel primo caso, perché, secondo l'impostazione di Rossi, si doveva evitare che i partiti politici ricorressero al popolo se non erano ragionevolmente certi di vincere e questo era possibile solo rendendo la vittoria del "sì" complessa. Nel secondo caso, perché, essendo la deliberazione legislativa di revisione costituzionale già stata approvata con la maggioranza assoluta di ciascuna Camera, si doveva evitare che una scarsa affluenza alle urne potesse determinare l'insuccesso della revisione costituzionale, privando di legittimazione l'intera legislatura.

Il significato politico dell'astensione, in entrambi i casi, è lo stesso: gli elettori non sono talmente interessati al tema oggetto di consultazione da esercitare il proprio diritto di voto. Tuttavia, nel caso del referendum abrogativo, l'astensione rafforza la repubblica dei partiti perché lascia inalterato lo stato ordinamentale. Nel caso del referendum costituzionale, se l'astensione potesse determinare l'insuccesso della consultazione e quindi valesse come rifiuto della riforma, essa lavorerebbe contro la repubblica dei partiti perché, in questo caso, la repubblica dei partiti ha votato a maggioranza assoluta la proposta di revisione sottoposta a referendum e la delegittimazione che deriverebbe dal mancato raggiungimento del quorum (la proposta di revisione costituzionale adottata a maggioranza assoluta di entrambi i rami del Parlamento non è riuscita a scaldare il cuore dell'elettorato che l'ha fatta cadere con il proprio disinteresse) è decisamente minore di quella che si ha nel caso in cui la proposta sia bocciata

al termine di un dibattito pubblico nel quale una maggioranza di governo serena può proclamare la distanza della funzione di indirizzo politico dalla funzione di revisione costituzionale.

Tutto questo ha come presupposto una repubblica fondata sul sistema dei partiti politici o comunque nella quale il sistema della democrazia rappresentativa che trova nei partiti politici il proprio fondamento cerca un correttivo che impedisca ai partiti politici di degenerare senza però che questo correttivo possa operare come strumento per privare di legittimazione il sistema dei partiti.

Sia nel referendum abrogativo che nel referendum costituzionale, la disciplina del quorum mira ad impedire che una consultazione cui partecipano pochi elettori possa provocare l'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge o che la maggioranza degli aventi diritto possa, con il proprio disinteresse, determinare l'insuccesso di una revisione costituzionale approvata dalla maggioranza assoluta di entrambi i rami del Parlamento.

Il referendum, dal punto di vista del quorum, è quindi naturalmente un correttivo non tanto della forma di governo considerata in astratto quanto della forma di governo che si è sviluppata a partire dalla Costituzione repubblicana e che ha trovato nei partiti politici il punto di collegamento fra la nazione e la funzione di indirizzo politico esercitata per mezzo della rappresentanza.

Fra il 16 ottobre 1947, data dell'intervento di Rossi che si è ricordato, e il 18 aprile 1999, data del fallimento del referendum che aveva per oggetto la quota proporzionale nel sistema elettorale di cui alle leggi 276 e 277 del 1993<sup>7</sup>, questo modello non ha, invero, suscitato un grande dibattito, per quanto l'agonia della prima repubblica sia stata segnata dal ricorso al referendum abrogativo<sup>8</sup>.

Il fallimento, a causa del mancato raggiungimento del quorum, del referendum che voleva abrogare la quota proporzionale nel sistema elettorale allora

<sup>7</sup> Il referendum del 18 aprile 1999 era carico di significati politici. Esso seguiva al fallimento della bicamerale proposta e promossa da D'Alema e mirava alla soppressione della quota proporzionale dal sistema elettorale di cui alla cd. legge Mattarella. Tale soppressione mirava alla instaurazione di un sistema elettorale interamente maggioritario e di collegio che avrebbe significativamente cambiato il senso della rappresentanza politica e le dinamiche costituzionali. Significativamente Segni e Di Pietro promossero questo rivolgimento per via referendaria, convinti che solo il corpo elettorale potesse porre termine a una stagione politica caratterizzata dalla incapacità delle classi dirigenti. Tuttavia il referendum non raggiunse il quorum fermandosi al 49,6% degli aventi diritto al voto. Di questi, oltre il 90% era favorevole alla abrogazione proposta dal comitato promotore, che quindi cadde nel vuoto insieme agli uomini politici che l'avevano promossa e che di lì a poco sarebbero diventati l'oggetto delle memorie di Vespa.

<sup>8</sup> Vedi A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Napoli – Laterza, 1999, ma già A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, p. 487.



vigente ha creato un vivace dibattito, nel quale taluno ha sostenuto la irragionevolezza del quorum perché inadeguato rispetto a uno strumento di indirizzo politico<sup>9</sup>, altri invece la ragionevolezza perché diretto a evitare una deriva populistica dell'istituto<sup>10</sup>.

Il punto di arrivo di questo dibattito può essere considerata la posizione di chi ha sostenuto che l'astensione dal voto referendario esprime un giudizio negativo sulla utilità della consultazione il che non può essere considerato come un invito ad andare al mare ma piuttosto come la legittima protesta dei cittadini nei confronti dell'attivazione di un istituto particolarmente serio e, come tale, attivabile solo quando è effettivamente necessario o politicamente opportuno<sup>11</sup>.

Chi ha avuto modo di studiare il rapporto fra significato politico della consultazione, posizione dei partiti politici e rilevanza del quesito<sup>12</sup> ha chiarito che il raggiungimento del quorum è più probabile per le manifestazioni elettorali in cui la questione oggetto di referendum è considerata centrale dai maggiori partiti politici e tale appare anche agli elettori, mentre quando i maggiori partiti politici si disinteressano dell'esito referendario è meno probabile il raggiungimento del quorum.

Il quorum strutturale del referendum, quindi, sia dal punto di vista storico che da quello di una interpretazione ragionevole dell'art. 75, Cost. è diretto ad evitare che l'abuso dello strumento referendario torni in danno dei partiti politici ma anche a far sì che i partiti politici evitino di trasformare il referendum come uno strumento di lotta partigiana.

Sotto entrambi gli aspetti, è centrale l'esistenza dei partiti politici e dei partiti politici del 1948, che oggi – è un dato di realtà – non esistono più.

### 3. Quorum referendario e costituzione elettorale

Il quorum strutturale nel referendum abrogativo deve essere letto nel prisma della costituzione elettorale.

<sup>9</sup> In questi termini, A. CIANCIO, op. cit., 676: non è però affatto chiaro perché il carattere di indirizzo del referendum sarebbe in contrasto con la previsione di un quorum strutturale.

<sup>10</sup> C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Pol. Dir.*, 3/2000, part. 679, dove si legge: *Oggi, il destino del referendum dipende, infatti, proprio dalla sua capacità di scongiurare definitivamente tale deriva populistica e tornare, così, ad essere un virtuoso «fattore di arricchimento e non di mera distorsione, della complessa dinamica pluralistica». Ma tutto ciò non sarà possibile senza una adeguata difesa di quegli argini costituzionali che appaiono ancora oggi indispensabili per impedire l'involuzione di questo istituto verso soluzioni plebiscitarie. Non è un caso che i plebisciti per avere successo ed essere dichiarati validi, non hanno bisogno di rispettare alcun quorum di partecipazione.*

<sup>11</sup> R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Le regioni*, 2/2016, 221 e ss.

<sup>12</sup> S. VASSALLO, *Il referendum e i paradossi del quorum*, in *Il Mulino*, 6/2003, 1040 e ss.

Con l'espressione costituzione elettorale si allude al complesso dei meccanismi che hanno come obiettivo la trasformazione del popolo in volontà della repubblica e non semplicemente dei voti in seggi.

Nel tempo, a partire dal 1992 – 1994, la crisi della democrazia rappresentativa determinata dalla evaporazione della repubblica dei partiti e dalla loro incapacità di portare a termine un percorso di riforme istituzionali in grado di restituire lo scettro al principe, secondo la definizione di Gianfranco Pasquino<sup>13</sup>, ha caricato i congegni elettorali di un valore materialmente costituzionale, perché le regole elettorali sono divenute lo strumento per rendere flessibile la forma di governo, saldandosi alla Costituzione in un complesso mosaico la cui delicatezza è stata resa particolarmente evidente dalle sentenze della Corte costituzionale 1/2014 e 35/2017<sup>14</sup>.

La costituzione elettorale italiana è composta di una pluralità di sistemi elettorali, ciascuno dei quali corregge o interpreta il risultato ottenuto attraverso la precedente consultazione, attraverso un processo di rielaborazione del dato politico reso estremamente complesso dalla diversità delle formule elettorali. È semplicistico considerare i sistemi elettorali separatamente l'uno dall'altro. Nella realtà, essi si combinano e combinandosi alterano i meccanismi della forma di governo adeguandola agli equilibri politici di un sistema in continua evoluzione, da una parte, ma caratterizzato da una elevata rigidità dall'altra. L'espressione costituzione elettorale serve proprio a individuare e caratterizzare questo modello in cui i sistemi elettorali hanno una forza materialmente costituzionale perché influenzano il funzionamento della forma di governo e si contraddistinguono per l'estrema varietà delle formule elettorali, quasi che, in questo modo, ogni risultato non possa essere definitivamente smentito o confermato dal successivo, ma soltanto interpretato.

La costituzione elettorale è mutevolmente flessibile. Dal 1993, il Parlamento ha visto almeno tre diversi marchingegni avvicinarsi fra di loro, senza che nessuno di questi potesse essere considerato imm modificabile, e sembra un dato di fatto che la stabilità delle norme elettorali non è considerata un valore dalle

<sup>13</sup> G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Bari – Laterza, 1986. Il libro, tuttora in commercio, è così pubblicizzato sulla rete: *È necessario "restituire lo scettro al principe", vale a dire consentire ai cittadini, elettori e utenti, di esercitare con maggiore incisività i loro poteri democratici. Bisogna ridisegnare la Costituzione con l'obiettivo specifico di fare contare di più i cittadini, i gruppi che si organizzano, i movimenti, a partire dal sistema elettorale e rafforzando gli strumenti di democrazia diretta. - E' questa la via - propone Pasquino - per superare l'attuale situazione di stallo, in cui i partiti colonizzano le istituzioni e soffocano la società civile, il governo abusa dei decreti-legge e non sa attuare un programma, le procedure parlamentari sono lente e ferruginose, la classe politica è poco rappresentativa delle esigenze e delle preferenze dei cittadini, l'accentramento politico impedisce il dispiegarsi delle potenzialità autonomistiche, il sistema proporzionale riproduce il potere dei partiti e rende impossibile l'alternanza.*

<sup>14</sup> G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte (1/2014 e 35/2017) e la legge 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017.

forze politiche che non si pongono remore nel modificarli soprattutto in prossimità delle elezioni.

La costituzione elettorale, infine, non conosce i partiti politici. Il dato da cui è possibile partire è che l'effervescenza delle norme elettorali è coincisa con il venire meno dei partiti politici considerati in senso tradizionale. Determina una forma della rappresentanza che condiziona ciò che resta dei partiti politici e ne ritma l'agonia, come un macchinario in una sala di rianimazione. Attraverso la costituzione elettorale, i voti non vengono trasformati in seggi ma, piuttosto, si mira a trasformare il popolo in volontà della repubblica, perché i seggi sono espressione di un mandato rappresentativo che ha un carattere eminentemente individuale mentre la costituzione elettorale propone dei risultati che vengono letti nel loro complesso.

Il quorum referendario deve essere letto in controluce con la costituzione elettorale perché attraverso il quorum si stabilisce se un voto referendario può prevalere sulla volontà espressa da coloro che sono stati eletti.

Il complesso della mutevolmente flessibile costituzione elettorale dialoga necessariamente con la rigidità dell'art. 75, Cost. La natura flessibile della costituzione elettorale si pone in contraddizione con la natura rigida del quorum strutturale nel referendum abrogativo (la maggioranza dei voti validamente espressi da parte della maggioranza degli aventi diritto). Il significato costituzionale del quorum, in altre parole, non deve essere ricercato nella problematica della libertà di voto, ma piuttosto nel dato di realtà rappresentato dall'esistenza di un vincolo costituzionale per la validità del referendum abrogativo e nella molto più complessa configurabilità di vincoli del genere per la costituzione elettorale.

Si può allora sostenere che il quorum strutturale del referendum abrogativo sia una questione che deve essere risolta – sul piano logico – con riferimento a quanto stabilito nella costituzione elettorale. La costituzione elettorale è il presupposto sulla cui base si è formata l'atto di cui viene proposta l'abrogazione referendaria. L'abrogazione referendaria non può avere una legittimazione inferiore della costituzione elettorale.

Il collegamento fra costituzione elettorale e referendum abrogativo ha diverse epifanie.

In assemblea costituente, non fu adottata nessuna decisione in punto di sistema elettorale ma si considerò come naturale l'adozione del sistema proporzionale<sup>15</sup>, perlomeno alla Camera dei deputati.

<sup>15</sup> Vedi E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano - Edizioni di Comunità, 1982. Nell'ordine del giorno Giolitti, l'Assemblea costituente si espresse chiaramente a favore del sistema proporzionale per la Camera dei deputati.

Nel sistema proporzionale, il problema della costituzione elettorale viene risolto unitariamente, perché ciascuna forza politica ha una forza elettorale corrispondente alla sua legittimazione politica e le deliberazioni legislative sono adottate, perciò, con un peso in termini di rappresentanza corrispondente alla forza elettorale della maggioranza che le sostiene.

Dato questo sistema, l'art. 64, terzo comma, Cost. stabilisce che le deliberazioni delle Camere sono approvate a maggioranza dei presenti purché sia presente la maggioranza dei componenti della Camera e il quorum strutturale dell'art. 75, Cost. si pone in rapporto di esatta simmetria con questa disposizione<sup>16</sup>. La maggioranza parlamentare è espressione proporzionale della maggioranza dei voti validi di talché occorre una maggioranza simmetrica per superarla. L'art. 75, in questa chiave di lettura, avrebbe potuto essere interpretato come una disposizione che costituzionalizza il sistema proporzionale muovendo dal suo opposto, come si cercherà di argomentare meglio fra poche righe.

Un altro aspetto che può essere utilizzato per collegare il quorum strutturale referendario alla costituzione elettorale può essere ricavato dalla legge 148/1953, che prevedeva un premio di maggioranza alla Camera di 380 deputati per la lista che avesse ottenuto la maggioranza dei voti validi, ovvero un risultato referendario. Il raggiungimento di una maggioranza pari al 50% più uno dei voti validi giustifica l'eccezione premiale al principio della rappresentanza proporzionale se la maggioranza dei voti validi vale ad assicurare alla lista che è riuscita a superare questa soglia il diritto di esprimere in termini vincolanti la volontà della nazione, che è esattamente quello che accade nel referendum abrogativo in cui la maggioranza dei voti validi è indice certo della corrispondenza del quesito alla volontà della nazione.

Sul piano costituzionale, però e come si è detto, la costituzione elettorale è flessibile mentre il quorum strutturale del referendum abrogativo può essere modificato solo con il procedimento di cui all'art. 138, Cost. Si è anche accennato che la rigidità del quorum strutturale del referendum avrebbe potuto essere utilizzata per sostenere la costituzionalizzazione del sistema proporzionale: il quorum strutturale del referendum abrogativo è strettamente connesso al sistema proporzionale. Nel sistema proporzionale, l'art. 64, terzo comma, Cost. stabilisce che le deliberazioni legislative sono approvate con la maggioranza dei voti validi purché sia presente la maggioranza dei membri dell'assemblea e l'art. 75, Cost., perciò, stabilisce che una legge possa essere abrogata attraverso una consultazione popolare solo se vi partecipa la maggioranza degli aventi diritto (cui corrisponde la maggioranza dei membri di ciascuna Camera, se le elezioni sono svolte con metodo proporzionale) e se la maggioranza dei

<sup>16</sup> In questi termini, A. CIANCIO, *Il quorum di partecipazione nel referendum...*, cit., p. 670 e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna- Il Mulino, 1977, part. 209.

voti validi si pronuncia in senso favorevole alla abrogazione (cui corrisponde la maggioranza dei voti validi espressi dai presenti in assemblea). Se il quorum strutturale dell'art. 75, Cost. presuppone il metodo proporzionale, si ha che il metodo proporzionale non può essere modificato senza modificare anche l'art. 75, Cost. adeguandolo al diverso sistema elettorale che si intende adottare.

Questa interpretazione, naturalmente, non è mai stata seguita e si può considerare pacifico, a partire dalla ammissibilità del referendum elettorale del 18 aprile 1993<sup>17</sup>, che il nostro sistema costituzionale sia aperto a una pluralità di sistemi elettorali e che questa apertura sia funzionale a una sorta di elasticità della forma di governo, ovvero a modificare gli equilibri fra gli organi costituzionali adeguandoli alle mutazioni del contesto sociale e politico nel quale operano.

In questo contesto, il referendum abrogativo e, in particolare, la disciplina delle sue condizioni di validità è un correttivo della forma di governo che opera diversamente a seconda di come si modifica il contesto a cui si riferisce.

In altre parole, se è abbastanza chiaro il collegamento fra il quorum strutturale cui è condizionata la validità della deliberazione referendaria e il sistema elettorale proporzionale considerato naturale dall'Assemblea costituente, ogni modifica del sistema elettorale vale anche come modifica della ragion d'essere del quorum strutturale e quindi del modo di operare del referendum abrogativo considerato come un correttivo della forma di governo.

Non ha senso, secondo questa impostazione, considerare il quorum strutturale del referendum abrogativo in astratto e senza considerare il suo collegamento al sistema elettorale vigente per le elezioni dei membri delle Camere. L'uno presuppone l'altro e i due si condizionano a vicenda.

#### **4. Quorum referendario ed evaporazione della repubblica dei partiti**

Il sistema elettorale che si è dipanato a partire dalle leggi 276 e 277/93 trovava il proprio fondamento nella progressiva perdita di significato della repubblica dei partiti<sup>18</sup> e degli stessi partiti politici.

<sup>17</sup> La incostituzionalità di un sistema maggioritario è stata sostenuta, come è noto, da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 849 e ss., part. 868 e 871. Ma vedi anche G. AMATO, *L'eguaglianza dei giudici e l'indipendenza della magistratura di fronte alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 134. Il dibattito su questi aspetti è stato attentamente ricostruito da G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte (1/2014 e 35/2017) e la legge 165/2017*, cit., part. 5.

<sup>18</sup> La repubblica dei partiti aveva come fondamento i fini ultimi che ciascun partito si proponeva e che non erano negoziabili fra di loro. Il metodo parlamentare è stato scelto per consentire ai partiti politici di trovare dei compromessi alti fra i loro diversi fini non negoziabili. Il modello di questi compromessi è il lavoro dell'assemblea costituente. Il lavoro delle assemblee si è progressivamente allontanato da questo modello anche per la difficoltà di mantenere alto il livello dei compromessi necessari alla gestione di una nazione con caratteristiche molto peculiari. Queste riflessioni sono debitorie di A. Pizzorno (A. PIZZORNO, *Il sistema politico italiano*, in *Pol. Dir.*, 1971, part. 204), il quale scrive che

In questo sistema, il problema affrontato dal Parlamento sulla scorta delle indicazioni referendarie a favore di un modello maggioritario è come trasformare attraverso il voto il popolo in volontà della nazione quando i partiti non esistono più perché non esistono più le ideologie cui i partiti politici si riferivano e senza di esse i partiti sono diventati degli involucri senza anima.

Questo sistema elettorale, molto complesso e raffinato, aveva al suo centro il problema della governabilità della nazione e ha funzionato molto bene sia pure in periodi complicati<sup>19</sup>. Aveva di mira la formazione di maggioranze parlamentari stabili e coese in modo da assicurare alla nazione dei governi altrettanto stabili e coesi e, sotto questo aspetto, la costituzione elettorale mirava ad influenzare la forma di governo parlamentare fissata dalla Costituzione.

E' noto che la costruzione delle coalizioni elettorali negli anni del *mattarellum* è stata particolarmente laboriosa e che il premio di maggioranza ha consentito di eleggere anche membri del Parlamento che, successivamente all'elezione, avrebbero mutato il proprio indirizzo politico e creato diverse maggioranze, il che consente di guardare a questo sistema come a un sistema nel quale il senso unitario della rappresentanza politica è stato corretto, modificando il peso della eguaglianza fra gli elettori a favore di una maggiore governabilità del paese, e distrutto nello stesso tempo, perché la perdita di senso alto del compromesso politico ha consentito atteggiamenti più che disinvolti da parte dei membri del Parlamento erodendo il significato nobile del libero mandato parlamentare.

Si può anche aggiungere che in questo stesso periodo la costituzione elettorale si è arricchita con le norme in punto di elezione diretta del sindaco portate dalla legge 81/1993, perché i sindaci eletti direttamente dal corpo elettorale (come pure l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale di cui alla legge cost. 3/2001) consentono il sorgere di nuovi *cleavage* politici del tutto indipendenti dal sistema dei partiti e anche dalle fratture presenti nelle coalizioni elettorali messe insieme in occasione delle elezioni generali.

Nella situazione che si è tratteggiata molto sommariamente ci si può chiedere quale sia il senso del quorum strutturale previsto dall'art. 75, Cost. e se lo stesso perso il riferimento alla legge elettorale proporzionale possa essere considerato ancora ragionevole.

*una classe politica si definisce ideologicamente in termini di fini a lunga scadenza o non negoziabili, cioè di fini che non possono non venire perseguiti pena la caduta dell'identità stessa del soggetto per la quale lo stesso viene riconosciuto dagli altri, cioè la sua riconoscibilità e la sua distinguibilità rispetto agli altri soggetti collettivi. [...] Quando questi fini non negoziabili cadono e l'azione del soggetto collettivo si esaurisce in una successione di fini negoziati e continuamente rinnovanti si determina certamente un maggiore realismo, ma pure una incapacità di proporre i propri fini ai nuovi individui che devono scegliere quel soggetto, proprio perché non si sceglie un soggetto collettivo per la sua capacità di negoziare certi fini, ma invece perché ha dei fini non negoziabili.*

<sup>19</sup> R. D'ALIMONTE, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum»*, in *Quad. cost.*, 3/2004, 497 e ss.

La dottrina più attenta aveva osservato che il referendum era oramai divenuto uno strumento di indirizzo e non più una forma di legislazione negativa<sup>20</sup> ma anche che, trattandosi di uno strumento bipolare, era irragionevole la sua permanenza in un sistema oramai divenuto bipolare<sup>21</sup>.

Il quorum strutturale, una volta che la costituzione elettorale si è mossa in direzione maggioritaria, perde il proprio ancoraggio all'art. 64, terzo comma, Cost.: la maggioranza dei voti validamente espressi dalla maggioranza degli aventi diritto, infatti, è una maggioranza che parla direttamente alla coalizione che ha ottenuto il premio di maggioranza e quindi l'esito referendario non è più un indirizzo ma è diventato un voto di rottura.

La conferma di questa idea è nell'art. 4, legge cost. 1/1997 che sottoponeva necessariamente a referendum confermativo l'esito dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali che fu presieduta dall'on. D'Alema: quel referendum, cui doveva partecipare la maggioranza degli aventi diritto e che doveva essere approvato con la maggioranza dei voti validi, aveva un carattere di adesione plebiscitaria al contenuto della riforma<sup>22</sup> e, perciò, all'indirizzo politico che l'aveva guidata.

Il carattere plebiscitario e adesivo del referendum confermativo previsto dall'art. 4, legge cost. 1/1997 è assolutamente coerente con il carattere di rottura (quasi un voto di sfiducia nei confronti della maggioranza conseguita attraverso i meccanismi premiali della costituzione elettorale allora vigente) che, in questo periodo, caratterizza il referendum abrogativo.

Vigente il Mattarellum, né il referendum abrogativo né il suo quorum strutturale potevano continuare a svolgere la funzione che avevano svolto fino al 1992 – 1994. Non è un caso che in questo periodo storico si inizia a discutere della abrogazione del quorum strutturale dal referendum abrogativo perché incompatibile con il carattere di indirizzo che avrebbe assunto in un sistema binario, ma, si potrebbe aggiungere, perché capace di trasformare l'istituto in un voto che ha la stessa forza politica del risultato elettorale in base al quale si

<sup>20</sup> Per tutti, M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. dir.*, 1988, pp. 440 ss.

<sup>21</sup> A. MORRONE e A. BARBERA, *La repubblica dei referendum*, Bologna – Il Mulino, 2003: «i referendum, sia, più in generale, per la loro logica binaria, sia per gli specifici quesiti in materia elettorale, hanno contribuito a bipolarizzare il sistema partitico: raggiunto lo scopo sembra esaurirsi la loro funzione. In breve, gli elettori hanno già in mano uno strumento per decidere secondo una logica bipolare, il voto nelle elezioni politiche, e hanno perso interesse per gli altri strumenti».

<sup>22</sup> Vedi G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1/1998, part. 96 dove si parla di «snaturamento del referendum costituzionale, come concepito dall'art. 138 della Costituzione, trasformandolo da appello al popolo da parte delle minoranze, parlamentari o popolari, in strumento di ratifica plebiscitaria, indistinta e prefigurata, delle decisioni già assunte con la forza dalla scelta della maggioranza parlamentare, stante il carattere che assume per l'assemblaggio delle normative che ne formano oggetto».

è formata la maggioranza parlamentare e quindi in un qualcosa di molto diverso da un mero correttivo della democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione.

### 5. La stagione delle riforme fallite

Dopo la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema, il bisogno di modificare la Costituzione e di adeguarla al mutato spirito dei tempi si è fatto parossistico, come pure non è mancato un certo carattere sanfedisticamente giacobino nei difensori della Costituzione.

La legge 270/2005, di cui forse è stato detto molto peggio di quanto non meritasse malgrado le dichiarazioni di chi ne ha rivendicato la paternità, sul piano storico, è riuscita a creare maggioranze parlamentari talmente instabili e litigiose da non riuscire a trovare la forza necessaria per elaborare ipotesi di riforma della Costituzione capaci di giungere a buon fine o di superare la prova degli elettori.

I referendum in questa fase hanno assunto la configurazione più che oppositiva che si è tratteggiato nel paragrafo che precede e che è inevitabile una volta che il sistema è divenuto binario, o, piuttosto, diversamente multilaterale.

Questo carattere può emergere con chiarezza sia se si considera la tornata referendaria dell'11 – 12 giugno 2011, in cui il quorum fu raggiunto per tutti e quattro i quesiti, alcuni dei quali forse non del tutto intellegibili, sia il mancato raggiungimento del quorum nel referendum sulle trivelle, secondo la sua definizione giornalistica, del 17 aprile 2016, quando il quorum strutturale fu mancato decisamente: parteciparono alla consultazione poco meno di un terzo degli aventi diritto.

Nel primo caso, il IV governo Berlusconi (8 maggio 2008 – 16 novembre 2011) aveva raggiunto la fine della propria forza propulsiva e, in quel periodo, era iniziata da tempo la sua progressiva agonia, di talché l'esito positivo della consultazione poteva essere letto anche come un giudizio circa la necessità di oltrepassare i limiti di questa esperienza politica.

Nel secondo caso, il governo Renzi (22 febbraio 2014 – 12 dicembre 2016) era nel pieno delle sue forze e un referendum particolarmente complesso da comprendere in materia di concessioni per la ricerca degli idrocarburi in mare non poteva influenzarne la durata<sup>23</sup>.

Una diversa lettura della legge 270/2005 può essere proposta a partire dal suo innesto nella stagione dell'ossessione riformatrice. In questo prisma, la legge elettorale più imbarazzante della storia della repubblica ha avuto il merito di predestinare al fallimento coalizioni elettorali deboli perché poco coese ma anche di far ottenere a chi aveva la forza di riuscire a vincere, malgrado i

<sup>23</sup> Sulla complessità del quesito e la opportunità di reagire facendo mancare il quorum come protesta avverso il comitato promotore, vedi R. Bin, *Il referendum come alibi*, cit.



meccanismi contropremiali del sistema elettorale, la possibilità concreta di modificare la Costituzione.

Il correttivo della maggioranza, utilizzando questa chiave di lettura, deve essere individuato nel referendum costituzionale e non in quello abrogativo, che perde il proprio significato, come è stato evidente nella tornata del 16 aprile 2016, nella quale si è registrato probabilmente il punto di caduta estremo dell'esperienza referendaria.

### **6. Corte costituzionale e costituzione elettorale: quando vota chi non vota**

Con le sentenze 1/2014 e 35/2017<sup>24</sup>, si è invertito un movimento ordinamentale. La Corte costituzionale ha reagito all'eccesso di flessibilità scaricato sulla forma di governo dalla fantasia elettorale del legislatore e ha affermato – con un vigore e una puntualità stupefacenti per un settore tradizionalmente caratterizzato da un grande rispetto per la discrezionalità del legislatore<sup>25</sup> – una serie di principi in grado di condizionare puntualmente il contenuto delle scelte elettorali del legislatore.

La costituzione elettorale non rende più elastico un processo di governo altrimenti costituzionalmente rigido, ma è piuttosto la rigidità del processo di governo che si impone alla costituzione elettorale.

In questo periodo, cadono sostanzialmente le speranze di poter portare avanti una riforma organica della Costituzione e si avvia un processo di ripensamento del processo di governo a Costituzione invariata, perché la proposta di modifica della seconda parte della Costituzione che ha condizionato il futuro politico di Renzi ha determinato il sorgere della consapevolezza che la Costituzione in senso formale non si possa spezzare senza il sorgere di movimenti sul tipo Me Too, tutt'altro che inoffensivi.

La legge 165/2017 è stata scritta a valle delle sentenze della Corte costituzionale e sospinta dalla necessità di trovare regole elettorali ragionevoli per ter-

<sup>24</sup> Sia consentito rinviare, ma solo per non ricopiare quanto già scritto, G.L. CONTI, *La Corte costituzionale nella lunga transizione*, in AA. VV. (P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, A. SPERTI, R. TARCHI), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale dinanzi alle sfide del futuro*, 2018, Pisa – Pisa University Press, 53 e ss.

<sup>25</sup> Così in particolare, in materia di elezioni europee: vedi da ultimo Corte cost. 239/2018, sulla quale: M. ARMANNO, *Elezioni europee e soglia di sbarramento. Il contributo della Corte costituzionale tra diritto dell'Unione e diritto interno*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 175; A. PERTICI, *La Corte entra nel merito: la soglia di sbarramento della legge elettorale per il Parlamento europeo è ragionevole*, in *Foro it.*, 2019, I, 1129; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 239/2018*, in *Foro it.*, 2019, I, 1128; G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2019. Ma si veda anche, sebbene in quel caso alla timidezza della Corte costituzionale sia seguito una certa spregiudicatezza del Consiglio di Stato (C. FUSARO, *Quando il Consiglio di Stato irride alla Corte costituzionale ovvero degli sberleffi di Palazzo Spada alla Consulta (e alla ragione)*, in *Quad. cost.*, 3/2011, 657 e ss.): Corte cost. 271/2010.

ritori inesplorati. La maggioranza, che elabora questo ultimo tassello della costituzione elettorale, sapeva di essere prossima a una sconfitta per effetto di movimenti politici i quali si caratterizzano per una straordinaria rottura rispetto al passato interpretando dei *cleavage* politici ancora inediti ed estranei alla tradizionale dialettica sinistra – centro – destra che, anche quando viene incastonata in un sistema bipolare, genera un multilateralismo clientelarmemente ideologico<sup>26</sup> e ha disegnato un meccanismo elettorale pienamente consapevole sia dei vincoli imposti dalla Corte costituzionale sia del fatto che niente sarebbe stato più come prima.

In questa legge elettorale, i protagonisti sono gli astenuti, perché il crescente numero di coloro che non votano fa sì che il primo obiettivo di una legge elettorale sia evitare che l'eccessivamente tonica mobilità degli elettori da un estremo all'altro degli schieramenti provochi danni eccessivi. Il passaggio a *cleavage* post ideologici consente mutamenti di scelta da parte degli elettori impensabili quando i partiti politici erano fondati su ideologie che proponevano precise scale di valori e alle quali l'adesione politica si caratterizzava, sul piano individuale, come una scelta morale. La mobilità degli elettori spesso conduce al partito del non voto e l'astensione ha un effetto moltiplicante per coloro che riescono ad ottenere la maggioranza. Questo contesto rende opportuno introdurre degli accorgimenti in grado di evitare che il sistema possa essere squassato da maggioranze di nuovo conio, prive di un fondamento ideologico consolidato e di una cultura costituzionale fondata sulla consuetudine.

La legge 165/2017 conferma la scissione della rappresentanza politica determinata da un sistema elettorale misto, in cui taluno viene eletto su di una base proporzionale e talaltro invece con una designazione molto più individualizzante. La funzione di rappresentanza politica che l'art. 67, Cost. riferisce all'intera nazione si articola diversamente a seconda che l'elezione avvenga con un metodo proporzionale, che rende colui che viene eletto omogeneo a tutti coloro che sono stati eletti con lo stesso metodo, o con un metodo maggioritario, in cui la designazione è maggiormente collegata al collegio nel quale il singolo candidato è stato eletto. L'art. 67, Cost. e il principio del libero mandato parlamentare si fonda sulla eguaglianza dei singoli membri del Parlamento, ciascuno dei quali rappresenta l'intera nazione perché non è possibile distinguere la sua legittimazione rispetto a quella degli altri<sup>27</sup>.

Un'altra caratteristica essenziale – stavolta riveniente dalla giurisprudenza costituzionale – è la scelta per listini corti, che sono un modo per consentire ai gruppi dirigenti dei partiti politici di esercitare un dominio prevalente in sede

<sup>26</sup> Un'analisi molto attenta di questi nuovi cleavage è in D. GOODHART, *The road to somewhere: The New Tribes Shaping British Politics*, Penguin, 2017.

<sup>27</sup> Lo stress dell'art. 67, Cost., e dei suoi più autorevoli commentatori, è ben rappresentato nel fascicolo dedicato a questo articolo da *Federalismi* nel numero 13/2018.

di selezione dei candidati, affidando al voto popolare il compito di scegliere fra le liste, senza poter influenzare l'ordine di elezione dei candidati.

I partiti politici, perlomeno nel senso tradizionale ed ideologico di questa espressione, sono morti, trasformandosi in comitati elettorali in cui la perdita di significato originario è tanto più evidente quanto maggiori sono le tradizioni del singolo partito<sup>28</sup>.

Attraverso i listini la legge 165/2017 mantiene la necessità dei partiti politici per la formazione delle liste elettorali, ma non può dare a queste formazioni sociali la vitalità che il trascorrere del tempo ha definitivamente consumato.

I listini si accompagnano alla indicazione di candidati uninominali che facilmente assomigliano ai “gran sindaci” della legge 81/1993 e ai presidenti della Giunta regionale eletti direttamente dal corpo elettorale, e il cui compito è di trainare il listino.

Non è per niente facile immaginare il futuro di questa costituzione elettorale, anche se la complessità del tempo che stiamo attraversando e l'autorevole capacità censoria esercitata dalla Corte costituzionale fa pensare che non sarà facile trovare delle alternative e che la legge 165/2017 potrebbe essere destinata a durare non tanto di meno della riforma del 1957<sup>29</sup>.

In questa costituzione elettorale, il referendum abrogativo non può più essere considerato come un elemento di rottura o di correzione del sistema della democrazia rappresentativa.

Il nesso di coerenza fra la costituzione elettorale e il quorum strutturale nel referendum abrogativo spinge verso una democrazia a trazione diretta, perché il partito di maggioranza relativa (il partito degli scontenti e degli esclusi) può sopravvivere solo all'opposizione e come opposizione infantilmente irresponsabile, titolare di un potere d'innocua eccitazione di una massa a tal punto potenzialmente sanculotta da rischiare una Brexit Torino – Lione.

Il referendum abrogativo, in questo contesto, perde il quorum strutturale perché non dialoga più con il processo di governo, ma può essere utilizzato per compensare con il referendum promesso gli effetti di una rivoluzione più che mancata, diventando un punto di equilibrio per dei patiscanti / contendenti

<sup>28</sup> Mentre si scrive il partito politico che ottiene da più anni seggi in Parlamento è la Lega Nord, il che è più che significativo, soprattutto se si considera la distanza fra la Lega Nord di Salvini e quella di Bossi, pur essendo entrambi movimenti che trovano nel popolo dei *somewheres* la propria più profonda legittimazione.

<sup>29</sup> L'occasione della 165 è stata la necessità di evitare che il Movimento 5 Stelle giungesse alla vittoria cui pareva predestinato nella consultazione del 4 marzo 2018. Tuttavia, in un sistema in cui è forte l'astensionismo e vi è una moltiplicazione degli effetti della mobilità elettorale, un sistema elettorale volto a mitigare la irruenza dei cambiamenti di maggioranza appare una necessità di sistema che non può essere né negata né considerata meramente contingente.

che sono tenuti insieme da un negozio definito “contratto di governo” composto di scelte divisive il cui unico tratto comune sembra la difficoltà di digestione.

Un'altra faccia della medaglia è che attualmente il referendum non è più un'arma a favore di minoranze stabili e coese perché la strategia dell'astensione conduce abbastanza facilmente alla vittoria qualsiasi coalizione di governo che non sia completamente screditata<sup>30</sup>. Il referendum abrogativo può divenire uno strumento che la minoranza può attivare solo nel caso in cui creda che le scelte politiche della maggioranza non siano gradite a una porzione significativa del suo elettorato e questo è uno scenario molto coerente con l'attuale contesto politico perché il contratto di governo trasforma il buon senso dell'uno in scelte politiche orientate a un eccessivo compromesso per l'altro. Questo continuo procedere per compromessi, facilitati dai ministri tecnici e spesso eterodiretti dal debito pubblico, e quindi per politiche che non sono espressione di un equilibrio complessivo e puntuale su ogni affare di governo ma alternanza di scelte divisive che non possono non essere maldigerite dall'uno o dall'altro dei due patiscanti / contendenti.

Il vero dato in questo contesto è che se si considera il referendum come un correttivo del processo di governo generato dalla combinazione fra rigidità costituzionale e regole elettorali, questo correttivo può essere considerato ragionevole solo nella misura in cui il quorum strutturale è fissato con riferimento alla popolazione politica attiva e non con riferimento a un criterio che si basa su una simmetria con l'art. 64, terzo comma, Cost., che, nel momento in cui la maggioranza dei parlamentari non è formata di parlamentari elettoralmente eguali, ma di soggetti che hanno goduto di investiture elettorali diverse.

In un certo senso, il 2016 ha cambiato il senso del referendum perché un referendum costituzionale è diventato un voto che non aveva niente a che fare con il merito delle scelte istituzionali affrontate da una proposta di riforma che, forse, non meritava di essere unita alla sorte del governo e del politico che lo guidava in quel momento. Dopo che quel referendum ha preso il viso del politico che incarnava lo spirito della manifestazione sarà difficile recuperare per questo istituto un mite ruolo di correttivo del processo di governo.

Se si fosse eliminato completamente il quorum dal referendum abrogativo, si sarebbe facilmente arrivati a un referendum di indirizzo, organico alle dialettiche fra maggioranza e minoranza, ma più ancora facilmente utilizzabile dalle minoranze parlamentari per introdurre elementi di forte divisione all'interno della maggioranza di governo.

<sup>30</sup> In questi termini, S. VASSALLO, *Il referendum e i paradossi del quorum*, cit., part. 1044.

Questo referendum potrebbe operare come pietra d'inciampo per la maggioranza, perché, se utilizzata saggiamente, potrebbe innescare una crisi continua di governo o, peggio, un progressivo immobilismo.

### **7. L'epilogo da venire**

Allo stato delle cose, che è uno stato delle cose in cui uno dei Vicepresidenti del Consiglio vuole arrestare i parlamentari a bordo di una nave capitanata da una giovane donna che ha cercato di salvare dei poveri esseri umani e l'altro revocare l'immunità assicurata a una grande multinazionale in cambio della bonifica di uno dei luoghi più inquinati della terra, non è davvero facile se la ipotesi di riforma dell'art. 75, Cost. che è stata l'occasione di questo esercizio di scrittura sarà mai approvata.

Il compromesso raggiunto fra chi era favorevole al mantenimento dell'attuale stato di cose e quindi del doppio quorum e chi lo voleva sopprimere è un quorum strutturale della partecipazione alla consultazione di un quinto degli aventi diritto, che, invero, sembrano molto pochi.

Il punto, però, è diverso.

Una volta che si mette a punto il legame indissolubile fra processo di governo, costituzione elettorale e quorum strutturale, il quorum strutturale dell'art. 75, Cost. non può restare fermo ogni volta che la costituzione elettorale si muove.

La soluzione più ragionevole può essere la modifica dell'art. 75, Cost. introducendo un rinvio in punto di quorum strutturale. Si tratterebbe di una disposizione in cui si dice semplicemente che il referendum viene approvato se alla consultazione partecipano tanti elettori quanti sono previsti dalla legge di attuazione dell'istituto e ottiene il voto della maggioranza degli aventi diritto.

In un contesto nel quale la soppressione del quorum può servire a dare una voce potente ed inutile alla opposizione di maggioranza (il M5S all'indomani della XVII Legislatura) oppure a scaricare sul corpo elettorale le tensioni fra i patiscanti / contendenti, il collocamento della disciplina sul quorum strutturale al di fuori della Costituzione e nella disciplina generale sul referendum avrebbe il merito di rendere esplicito il collegamento fra referendum e forma di governo.