

Seminario di ASTRID

“La riforma elettorale e il referendum”

Roma, 9 ottobre 2007

Intervento di Enzo Cheli

Il tema della possibile trasferibilità del referendum che affrontiamo oggi viene in sequenza naturale con il tema dell'ammissibilità del referendum che discutemmo nell'incontro del giugno scorso.

Dal giugno sono passati alcuni mesi che hanno fatto registrare un peggioramento nelle condizioni del quadro politico-istituzionale del nostro paese: è peggiorata la funzionalità dell'istituzione parlamentare, sono peggiorate le condizioni in cui sta operando la maggioranza. Tutto questo rafforza la convinzione che la precarietà che oggi caratterizza il funzionamento delle nostre istituzioni parlamentari e governative venga in grandissima parte a derivare dalla riforma elettorale introdotta con la legge 270 del 2005. La modifica di questa legge rappresenta, quindi, il primo obiettivo da realizzare, pregiudiziale a qualunque altra riforma.

L'ulteriore convinzione che va maturando è che la riforma elettorale e le riforme costituzionali sono tra loro strettamente interconnesse, così da richiedere una visione unitaria ed un approccio ben coordinato. Considerata, peraltro, l'assoluta pregiudizialità della riforma elettorale rispetto alle altre e la difficoltà di aggregare le maggioranze richieste per le riforme costituzionali, la via più ragionevole da seguire parrebbe essere quella di circoscrivere in questa fase le riforme costituzionali ai settori più direttamente e indissolubilmente connessi con la riforma elettorale, quali quelli dell'elettorato attivo e passivo, della riduzione del numero dei parlamentari, del passaggio da un bicameralismo paritario ad un bicameralismo differenziato. Tutti temi oggi iscritti all'ordine del giorno della Commissione affari costituzionali della Camera.

Fatta questa premessa di ordine più generale, veniamo ora al tema specifico della trasferibilità del referendum abrogativo in corso su una possibile legge di riforma elettorale che il Parlamento, in questo scorcio di tempo che ci separa dalla celebrazione del referendum, fosse in grado di approvare.

Su questo punto la mia opinione è che, se dovesse giungere all'approvazione finale qualcuno dei diciotto progetti di legge di riforma all'esame del Senato ovvero il progetto unificato proposto

dal sen. Bianco come sintesi di tali progetti, l'ipotesi della trasferibilità del quesito referendario assumerebbe un grado molto elevato di probabilità, se non di certezza.

Anche in questo caso - come nel caso del giudizio di ammissibilità - il tema assume una valenza prevalentemente tecnica e pone in gioco problemi la cui soluzione va in primo luogo ricercata negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale. L'indirizzo fondamentale in materia si trova, com'è noto, nella sentenza n. 68 del 1978, redatta, al pari della sentenza n. 16 dello stesso anno, dove si ridefinivano le basi del giudizio di ammissibilità, da Livio Paladin. Con questa sentenza, di natura additiva, si aggiungeva alla disciplina del referendum tracciata dall'art. 39 della legge n. 352 del 1970 il principio della trasferibilità del referendum sulle nuove disposizioni legislative che, nell'abrogare le disposizioni di legge sottoposte a referendum, non avessero modificato, in caso di abrogazione totale, "i principi ispiratori essenziali della complessiva disciplina preesistente" ovvero, in caso di abrogazione parziale, "i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti".

Nel caso che ci riguarda entra in gioco un'abrogazione parziale della legge 270 e, di conseguenza per evitare la trasferibilità dei quesiti referendari occorre valutare se la nuova disciplina legislativa che si intende introdurre sia in grado o meno di mutare i "contenuti normativi essenziali" dei singoli precetti sottoposti a referendum.

Ora, a ben guardare, i "contenuti normativi essenziali" dei precetti coinvolti in questo referendum possono, a mio giudizio, essere riferiti in definitiva a due aspetti: al fatto che la disciplina elettorale contempli un premio di maggioranza ed al fatto che questo premio debba essere riferito ad una coalizione tra liste diverse. Se la nuova disciplina non sarà in grado di incidere, con una modifica sostanziale, su questi due punti, la trasferibilità del referendum sulla stessa disciplina diverrà, pertanto, alla luce di questo orientamento della giurisprudenza costituzionale, inevitabile.

Per superare la trasferibilità bisognerà, dunque, quanto meno eliminare il premio di maggioranza o puntare verso un sistema completamente diverso da quello attuale, quale il sistema tedesco, o francese o spagnolo che, nel dibattito in corso, vengono con maggior frequenza richiamati.

Ma nella situazione politica attuale il rischio di andare a nuove elezioni con la legge attuale (ipotesi pessima) ovvero con una legge modificata a seguito di un esito positivo del referendum (ipotesi ancora peggiore della precedente) resta, comunque, molto elevato.

Stando così le cose, parrebbe ragionevole orientare ogni sforzo in direzione di quello che appare essere oggi un modello di riforma che sembra raccogliere i consensi più ampi, cioè in direzione del modello tedesco opportunamente adattato al contesto italiano. Ove questa strada dovesse risultare, alla prova dei fatti, impraticabile, l'ipotesi più realistica potrebbe essere, alla fine,

rappresentata da un semplice ritorno alla disciplina anteriore alla legge 270 del 2005, che aveva avviato un percorso che cominciava a dare alcuni risultati positivi tanto sul terreno di un nascente (ancorché confuso) bipolarismo, quanto sul terreno di una maggiore stabilizzazione dei governi.

Questa, che non è certo la migliore delle soluzioni possibili, potrebbe alla fine divenire, nella situazione entro cui ci muoviamo, la via più praticabile.