

Problemi costituzionali della legge elettorale vigente e del referendum abrogativo di talune sue disposizioni *

di Cesare Pinelli

SOMMARIO - 1. Propositi dell'indagine. 2. Il disegno della legge elettorale vigente. 3. Profili di incostituzionalità e di incongruità in termini democratici della legge elettorale vigente. 4. Il senso del meccanismo del premio. 5. Sull'autoapplicabilità della normativa di risulta. 6. Perché la Corte ha finora insistito nel tenere distinto il requisito dell'autoapplicabilità della normativa di risulta da quello dell'omogeneità-ragionevolezza del quesito. 7. La tesi che la normativa di risulta si estenderebbe a fattispecie già regolate dalla normativa abrogata. 8. Sull'omogeneità-ragionevolezza del quesito. 9. Qualche *caveat* per i riformatori consapevoli.

1. Nell'ampia panoramica sull'evoluzione della forma di governo offerta dalla ricerca, non poteva mancare una riflessione sulla legge elettorale, tema variamente intrecciato, come è noto, con l'assetto e con l'andamento dei rapporti fra istituzioni politiche. Mi propongo di affrontare i problemi costituzionali della nostra esperienza più recente, tralasciando il dibattito in corso sulla riforma elettorale. Partirò da un'indagine sulla finalità della legge vigente e sui maggiori dubbi di costituzionalità che solleva, per poi concentrarmi sull'ammissibilità dei quesiti referendari volti all'abrogazione di talune sue disposizioni.

2. La l. n. 270 del 2005 ha ripristinato il sistema proporzionale, accompagnandolo con un premio per la lista o la coalizione di liste che abbiano riportato la maggioranza relativa dei voti, e con sbarramenti differenziati, ma comunque non elevati, per l'accesso alla rappresentanza parlamentare.

La finalità essenziale della legge consiste nel fare in modo che un sistema caratterizzato da una molteplicità di partiti, e non coartato da una formula proporzionale di traduzione di voti in seggi come quella adottata (se non attraverso ridotte clausole di sbarramento), sia in grado di produrre maggioranze parlamentari autosufficienti in corso di legislatura. A questo scopo, si rivela decisivo lo strumento del premio di maggioranza, assegnato alla coalizione di liste o alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti a livello nazionale alla Camera, e a livello regionale al Senato.

* Scritto destinato alla ricerca PRIN dell'Università di Teramo su "I mutamenti della forma di governo tra modifiche tacite e proposte di riforma".

E' un sistema senza precedenti o paragoni con altre democrazie. Differisce da sistemi proporzionali variamente corretti perché il premio di maggioranza si sovrappone in modo assai più pesante alla “giustizia dei numeri”. E a differenza dei sistemi maggioritari, dove ogni seggio è assegnato in ciascun collegio alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti, il sistema è proporzionale tranne che per il premio. Si tratta insomma di una correzione molto rozza del proporzionale, e nello stesso tempo più distorsiva di qualsiasi sistema maggioritario.

Il sistema è stato talvolta accostato a quelli per il rinnovo dei Consigli provinciali, comunali e regionali, di cui segnerebbe una sorta di coronamento, per il fatto che tutti si basano sul premio al fine di incentivare la formazione di maggioranze di governo. Si dimentica però che quei sistemi, oltre a prevedere il doppio turno, assegnano il premio alle liste collegate a quella del candidato risultato eletto, rispettivamente, Presidente di Provincia, Sindaco e Presidente di Regione. Invece il sistema elettorale nazionale non prevede né potrebbe prevedere, alla stregua del disegno costituzionale della forma di governo, un collegamento del genere.

La legge ha ricevuto dai giuristi critiche definitive, talune di stretta legittimità costituzionale – anche se sono note le difficoltà pratiche di far pervenire alla Corte costituzionale una questione di legittimità di disposizioni relative al sistema elettorale in senso stretto –, altre attinenti alla funzionalità delle istituzioni rappresentative, che riassumo di seguito¹.

3. In primo luogo, la legge elettorale configura una diretta violazione dell'art. 51, primo comma, Cost. nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003 (“Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”). L'esplicito richiamo alla promozione delle pari opportunità nell'accesso alle liste elettorali trova un immediato precedente nella l. cost. n. 2 del 2001, di modifica degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata. E, nel respingere la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale per il Consiglio regionale della Val d'Aosta, che prevede l'obbligo di comporre le liste elettorali per entrambe i sessi sulla scorta della l. cost. n. 2 del 2001, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'obiettivo del riequilibrio fra i sessi nell'accesso alle cariche elettive si sia tradotto in “un vincolo che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale per la parità di accesso alle

¹ Mi limito a ricordare i seminari organizzati dal Ministero per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali il 3 febbraio 2007 su *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa*, *Atti del Seminario di studi*, Fondazione Spadolini Nuova Antologia, Firenze, 2007, con interventi, fra gli altri, di F. Bassanini, L. Elia, E. Cheli, V. Lippolis, M. Patrono, N. Zanon, M. Ruotolo, e da ASTRID, *La riforma elettorale*, Seminario del 27 marzo 2007, Passigli, 2007, con interventi, fra gli altri, di P.A. Capotosti, B. Caravita di Toritto, P. Caretti, C. Fusaro, F. Lanchester, V. Onida, A. Pizzorusso, A. Ruggeri, S. Stammati.

consultazioni” (sent. n. 49/2003). Poiché il tenore della l. cost. n. 1 del 2003 non si discosta sul punto da quello della l. cost. n. 2 del 2001, deve ritenersi che un obbligo del genere investa anche la legislazione relativa al rinnovo delle Camere. Ma in essa non c’è traccia di azione promozionale.

In secondo luogo, la legge vigente prevede ben sei soglie di sbarramento, differenziate tra l’uno e l’altro ramo del Parlamento, a seconda della propensione dei singoli partiti a coalizzarsi e della loro consistenza elettorale. L’obiettivo di scongiurare la frammentazione è perseguito con strumenti che violano il principio costituzionale di eguaglianza: non delle liste cui si applica la soglia rispetto a quelle cui non si applica, ma fra le liste cui la soglia si applica.

In terzo luogo, al Senato il premio di maggioranza è del tutto aleatorio. Pur previsto per rispettare l’art. 57, primo comma Cost., che vuole il Senato “eletto su base regionale”, il premio, proprio perché calcolato Regione per Regione, non è calcolabile preventivamente in sede nazionale, e dunque risulta incongruo rispetto a una competizione elettorale come quella del Senato della Repubblica. E’, insomma, un premio che rinnega se stesso. Una legge che prevede uno strumento del tutto inadeguato o, peggio, insensato per raggiungere un obiettivo indicato dalla stessa legge è da considerarsi affetta da palese irragionevolezza.

In quarto luogo, la differente disciplina del premio al Senato e alla Camera può avere una conseguenza disastrosa sul funzionamento delle istituzioni: l’attribuzione del premio (se quello del Senato si può considerare tale) a maggioranze di colore politico opposto alla Camera e al Senato. Sarebbe la conseguenza dell’applicazione di una legge vigente, e quindi pienamente legittima. Ma poiché nel nostro ordinamento le funzioni della Camera e del Senato (comprese le funzioni legislative e di indirizzo politico) sono equiparate, le volontà delle Camere si eliderebbero a vicenda, e la legislatura si dovrebbe subito interrompere con uno scioglimento. Il rischio di maggioranze difformi, evitato per un soffio con i risultati delle ultime elezioni, avrebbe creato ulteriori complicazioni politiche per l’elezione del nuovo Capo dello Stato, e conseguenti gravi complicazioni giuridiche per lo scioglimento delle stesse Camere.

In quinto luogo, la reintroduzione dello scrutinio di lista è avvenuta col meccanismo delle liste bloccate, eliminando i collegi uninominali previsti dalla legge in vigore dal 1993: e la differenza non consiste nella modalità di designazione dei candidati alle elezioni, designati in tutti e due i casi da partiti politici, ma nel fatto che il collegio uninominale rende molto più visibile all’elettore la personalità del candidato di quanto non possa fare la lista bloccata, che, determinando una forte spersonalizzazione della competizione, fa sì che in moltissimi casi la collocazione nella lista corrisponde a una vittoria o a una sconfitta certa del candidato. Il fatto che i risultati siano, in questo senso, già noti in anticipo, come l’esperienza delle consultazioni svoltesi col nuovo sistema ha largamente confermato, deprime il significato democratico della competizione elettorale.

4. Ciò spiega perché si sia consolidata l'opinione che della vigente legge elettorale non si salvi nulla, dal punto di vista strettamente giuridico-costituzionale non meno che della sua qualità democratica e delle implicazioni sulla funzionalità delle istituzioni rappresentative. Ciononostante, le proposte di riforma non riescono ad aggregare in Parlamento il consenso necessario, e proprio in ragione della estrema frammentazione indotta dalla legge elettorale. Così, nella legislatura in corso, mentre i riformatori si dedicavano ad esercizi che ricordano il barone di Munchausen, è stato promosso un referendum per l'abrogazione di talune disposizioni della legge, che si articola in tre quesiti, i quali hanno finora superato tutti i necessari passaggi procedurali, e al momento in cui scrivo stanno per essere sottoposti al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale.

In momenti e in casi del genere, ritengo non solo inutile, ma sbagliato, che i costituzionalisti si pongano nella prospettiva di prevedere "cosa farà la Corte". Mi pare che il loro compito consista piuttosto nel ponderare le ragioni che militano in un senso o nell'altro, compiendo una sorta di attività istruttoria capace di preservare e, se possibile, intensificare il dialogo su questioni che toccano la qualità della convivenza democratica.

Appare anzitutto utile ritornare sulla finalità essenziale della legge, indipendentemente dai suoi molti limiti. E' noto, infatti, che la peculiare torsione assunta dal referendum *ex art. 75 Cost.* a seguito degli interventi della Corte costituzionale costringe spesso i promotori al ritaglio di singoli frammenti di disposizioni[‡]: e, come vedremo, il referendum in esame non fa eccezione.

La finalità essenziale della legge elettorale vigente consiste, come abbiamo visto, nella preordinazione del premio in seggi alla costituzione di una maggioranza parlamentare, in grado di bilanciare l'accoglimento di una formula proporzionale di traduzione di voti in seggi strettamente proporzionale, capace solo di rispecchiare i risultati elettorali ottenuti da una pluralità di liste non disposte spontaneamente ad aggregarsi intorno a due poli potenzialmente in grado di esprimere una maggioranza e un'opposizione in Parlamento. In presenza di tali condizioni, il premio viene configurato come il perno di tutto il sistema elettorale, costituendo il solo incentivo per le liste a coalizzarsi, previo deposito, insieme al contrassegno, di "un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione" (art. 14-bis, terzo comma, secondo periodo, d.P.R. n. 361 del 1957).

E' vero che la legge fa salva la libertà di presentazione della singola lista e quindi la possibilità che, laddove ottenga la maggioranza relativa dei voti validi, una singola lista ottenga il premio. Ma l'ipotesi non si pone sullo stesso piano dell'altra. Alla stregua della normativa vigente, l'ipotesi del raggiungimento della maggioranza relativa dei voti da parte di una singola lista non poteva non apparire al legislatore meramente virtuale: e ciò sulla base non già di una mera considerazione

[‡] Per una severa e argomentata critica alla giurisprudenza sul punto, proprio in riferimento ai referendum elettorali, M.Luciani, *Art. 75. La formazione delle leggi. Tomo I, 2. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione fondato da G.Branca e continuato da A.Pizzorusso*, Zanichelli-Il Foro italiano, 2005, 481-482.

di fatto – il multipartitismo estremo del sistema politico –, bensì di un presupposto normativo, ossia la scelta di una formula elettorale di tipo proporzionale, che “fotografando” in seggi i voti espressi dagli elettori fa sì che nel contesto dato, e presupposto al momento di compiere tale scelta, una singola lista sia strutturalmente inidonea a raggiungere la maggioranza relativa.

La ragione per cui, ciononostante, il legislatore ha previsto tale ipotesi sta altrove. Un obbligo posto in capo ai partiti di presentarsi alle elezioni solo coalizzandosi con altri, oltre a suscitare seri dubbi di costituzionalità in riferimento all’art. 49, snaturerebbe infatti la funzione di meccanismo incentivante assolta dal premio di maggioranza: non ci si coalizzerebbe più spontaneamente in vista del premio, perché vi sarebbe comunque un obbligo in tal senso.

Ciò detto, mi soffermerò sul tema dell’ammissibilità del primo dei tre quesiti, volto all’abrogazione delle parole “coalizione di liste” dal testo del d.P.R. n. 361 del 1957 relativamente al sistema di rinnovo della Camera dei deputati. Quasi tutte le considerazioni svolte a proposito del primo quesito possono valere per il secondo, volto all’abrogazione delle parole “coalizione di liste” dalla parte del testo concernente il rinnovo del Senato. Il terzo quesito, teso ad impedire la presentazione contestuale di candidature in più circoscrizioni, appare invece marginale in una ricerca delle grandi linee di continuità e di rotture dell’ordinamento, che forma il *leit-motiv* della presente raccolta di scritti.

5. La domanda fondamentale rivolta agli elettori riguarda gli articoli della legge che riservano un premio in seggi alla coalizione di liste o alla lista che abbia raggiunto il maggior numero di voti validi a livello nazionale alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati. Si chiede agli elettori di abrogare le parole “coalizione di liste”, in modo da riservare il premio soltanto alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi. Conseguentemente, l’intera competizione elettorale potrà svolgersi soltanto fra liste.

Gli argomenti essenziali a sostegno dell’ammissibilità del quesito sono i seguenti. Anzitutto, il quesito rispetterebbe il requisito dell’autoapplicabilità della normativa di risulta, che per giunta, secondo alcuni, sarebbe requisito non solo necessario ma anche sufficiente, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, ad ammettere un quesito referendario volto all’abrogazione di disposizioni di leggi elettorali. In secondo luogo, l’approvazione del quesito condurrebbe alla mera espansione di una possibilità normativa già prevista dalla legge vigente, il che basterebbe, sempre secondo standard ricavati dalla giurisprudenza, a garantire la ragionevolezza del quesito.

Il primo argomento si fonda su un dato obiettivamente riscontrabile. Non vi è dubbio, cioè, che l’abrogazione delle parole “coalizione di liste”, lasciando inalterate la parola “lista” ogniqualvolta ricorra nel testo del d.P.R. n. 361 del 1957, consentirebbe al sistema elettorale di funzionare. Dirò di più. Il referendum in questione non produrrebbe nemmeno quegli “inconvenienti” che la Corte ritenne

insufficienti a bloccare il referendum elettorale relativo al Senato, perché non in grado di incidere sull'operatività del sistema elettorale o di paralizzare la funzionalità dell'organo (sent. n. 32 del 1993).

Si può invece seriamente contestare la tesi che la giurisprudenza tenda a ritenere non solo necessario ma anche sufficiente, ai fini dell'ammissibilità del quesito referendario, il requisito dell'autoapplicabilità della normativa di risulta. Già nella sent. n. 47 del 1991, la Corte affermava con convinzione che, una volta ritenuta autoapplicativa la normativa di risulta, "Vi è, comunque, un'altra esigenza che occorre pur sempre rispettare: ed è l'esigenza insita nell'imprescindibile portata che questa Corte attribuisce alla chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito (v. in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)". Due anni più tardi, l'orientamento si consolida e si traduce nella regola per cui "Sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in modo da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo" (sent. n. 32 del 1993). E a tale regola si conformerà costantemente la giurisprudenza successiva (sentt. nn. 5 del 1995, 26 del 1997, 13 del 1999, 33 e 34 del 2000).

6. Sulla base della pregressa giurisprudenza, l'autoapplicabilità della normativa di risulta appare pertanto requisito necessario, ma non sufficiente a considerare ammissibile un quesito referendario sulla legislazione elettorale: a tal fine, si rivela altrettanto necessario accertare se il quesito sia omogeneo e assistito da matrice razionalmente unitaria.

Ora, la dottrina ha più volte notato, già in un seminario di un decennio orsono, che il primo requisito presuppone quesiti di stampo manipolativo, nel senso che l'assoluta preminenza, in materia elettorale, del principio di perdurante operatività dell'organo, richiedendo una legislazione di risulta autosufficiente, comporta necessariamente una manipolazione della normativa assunta ad oggetto del referendum[§]. E il rilievo, *prima facie* irreprensibile sul piano logico, conduceva alla conclusione che, fra l'estendere ai referendum elettorali tutto il discorso sull'omogeneità del quesito e l'accentuare la specialità dei referendum elettorali, *tertium non datur*^{**}.

Come mai, però, da allora la Corte ha continuato a predicare l'esigenza del congiunto ricorrere dei due requisiti ai fini dell'ammissibilità dei quesiti in materia

[§] V. fra gli altri S.Bartole, *Corte costituzionale e compito dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale. Relazione introduttiva*, e P.Carnevale, *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione "innovativa" e manipolazione referendaria e di rapporti fra referendum elettorali e legislazione parlamentare*, in R.Bin (a cura di), *Elettori legislatori?, Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale. Atti del Seminario. Ferrara, 13 novembre 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, risp. 12 e 80.

^{**} Così infatti S.Bartole, *Corte costituzionale*, cit., 12.

elettorale, e con essa la loro reciproca autonomia concettuale? Dal rilievo che una legislazione di risulta autosufficiente presuppone una qualche manipolazione della normativa oggetto del referendum, potrebbe discendere l'ammissibilità di qualsiasi manipolazione solo se il giudizio sulla legislazione di risulta fosse limitato alla ricognizione della sua capacità di garantire l'operatività dell'organo. Questa affermazione ricorre bensì in alcune pronunce (sentt. nn. 32 del 1993 e 26 del 1997). Ma in altre, più recenti, la Corte, richiamandosi a un precedente che riguardava un referendum su materia diversa da quella elettorale (sent. n. 36 del 1997), non si è accontentata di vagliare se la normativa di risulta sia autoapplicativa, ma ha ricercato altresì se la nuova norma venga costruita "mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo (sent. n. 36 del 1997), il quale non rientra nello schema dell'art. 75 della Costituzione perché, anziché far deliberare la abrogazione anche solo parziale di una legge, sarebbe invece destinato a far costruire direttamente dal corpo elettorale una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo" (sentt. nn. 13 del 1999, 33 e 34 del 2000).

Nella misura in cui, secondo la giurisprudenza ora citata, non basta che la normativa di risulta garantisca l'operatività dell'organo, dovendo pure verificarsi come essa venga costruita, e in particolare se non sia il prodotto di "frammenti lessicali eterogenei", la ricognizione circa la sussistenza del requisito dell'omogeneità-razionalità del quesito riacquista una sua specificità, non appare assorbita da quella relativa all'autoapplicabilità della normativa di risulta.

7. I sostenitori dell'ammissibilità dei referendum sulla legge elettorale vigente affermano la sussistenza anche del requisito dell'omogeneità-ragionevolezza, rifacendosi alla giurisprudenza che ritiene ammissibili i quesiti volti all'abrogazione di disposizioni da cui risulti un'estensione della disciplina dettata da disposizioni della stessa legge vigente alle fattispecie già disciplinate da quelle abrogate in via referendaria (sentt. nn. 33 del 1993, 10 del 1995, 13 del 1999 33 e 34 del 2000). Né l'orientamento è contraddetto dalle sentt. nn. 5 del 1995 e 26 del 1997, che giungono a ritenere inammissibile il quesito per difetto del concorrente requisito dell'autoapplicatività della normativa di risulta.

Ora, in tutti questi casi, la normativa oggetto del quesito referendario disciplinava un gruppo di fattispecie delimitate, a fronte di una diversa disciplina di altro gruppo di fattispecie lasciata inalterata dal referendum: un sistema elettorale a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, a fronte di un sistema maggioritario per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti; oppure un sistema proporzionale a scrutinio di lista per il venticinque per cento dei seggi della Camera dei deputati, a fronte di un sistema maggioritario uninominale per il restante settantacinque per cento dei seggi. L'ablazione della prima disciplina comportava automaticamente un'estensione della seconda al gruppo di fattispecie già ricomprese nella prima, fino a coprire l'universo delle fattispecie in questione: i Comuni o i seggi della Camera.

Nel caso che ci interessa, il rapporto fra la normativa oggetto del quesito referendario e quella residua non è di separazione tra gruppi di fattispecie in ragione della diversa disciplina cui ciascuno soggiace. E' un rapporto di concorrenza fra due possibilità, che sono preordinate ad un qualcosa di esterno ad esse, l'ottenimento del premio in seggi. Le parole "coalizione di lista" e "lista" non hanno perciò autonoma consistenza normativa, ma sono frammenti normativi intrinsecamente legati alla parola "premio", che si configura perciò come invariante capace di fornire di senso logico la proposizione normativa.

Altro è dire, dunque, che dal referendum abrogativo delle parole "coalizione di liste" scaturirebbe una normativa autosufficiente, altro è dire che tale autosufficienza deriverebbe dalla estensione del suo ambito di operatività a fattispecie già disciplinate dalla normativa in ipotesi abrogata dal referendum.

In realtà, qui non siamo di fronte a discipline diverse né a fattispecie diverse. Del resto, se di mera estensione si trattasse, la legislazione di risulta dovrebbe mantenere il medesimo significato normativo in riferimento al gruppo di fattispecie già da essa disciplinato, come nel caso della legislazione che formava oggetto dei quesiti referendari relativi ai sistemi elettorali dei Comuni e al rinnovo della Camera. Invece nel sistema elettorale vigente la possibilità che una lista ottenga il premio presuppone quella che ad ottenerlo sia una coalizione e viceversa. Con l'ablazione delle parole "coalizione di liste", questo presupposto viene meno anche in riferimento alla prima possibilità: una lista può ottenere il premio solo in una situazione di concorrenza con altre liste, non anche con coalizioni di liste. D'altra parte, l'eliminazione di una delle due possibilità trasforma quella che era una possibilità in una regola necessaria: se in base alla legislazione vigente è possibile che A o B ottengano C, a seguito dell'abrogazione referendaria ogni possibilità scompare, e diventa necessario che sia A ad ottenere C. Sotto ambedue i profili, a seguito del referendum la normativa di risulta è investita dunque da un *quid novi*.

8. Se a questo punto paragoniamo la *ratio* complessiva della normativa vigente con quella che scaturirebbe dall'approvazione del quesito referendario, ci avvediamo che l'innovazione introdotto dal referendum lascia emergere gravi motivi di irrazionalità del quesito.

Come abbiamo visto all'inizio, tutto il sistema elettorale configurato dalla legge riposa sull'intento di combinare l'esigenza di rappresentare il più fedelmente possibile gli orientamenti del corpo elettorale attraverso una formula di tipo proporzionale di ripartizione dei voti in seggi con quella di garantire che il risultato delle elezioni prefiguri una maggioranza parlamentare autosufficiente. Tale intento viene esplicitato là dove si prevede che "I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione" (art. 14-bis, terzo comma, secondo e terzo periodo, d.P.R. n. 361 del

1957). E lo strumento attraverso il quale tale intento viene perseguito consiste nella predisposizione dell'incentivo a uno scambio virtuoso fra l'aggregarsi in liste e l'attribuzione di un certo numero di seggi aggiuntivi alla coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei voti. L'attribuzione del premio in seggi a una coalizione di liste costituisce dunque l'asse portante del sistema elettorale disegnato dal legislatore.

In questa prospettiva, la previsione che sia una lista ad ottenere il premio si configura solo apparentemente come una possibilità residua, e perciò estranea all'obiettivo perseguito dal legislatore. La si deve piuttosto considerare una possibilità strumentale, in quanto volta ad evitare che i partiti siano obbligati a presentarsi alle elezioni in coalizioni di liste, perché ciò equivarrebbe a snaturare la funzione incentivante del premio, e a far cadere così ogni eventualità di scambio virtuoso tra l'aggregarsi dei partiti in una coalizione di liste e assegnazione del premio di maggioranza.

In questo senso, le due possibilità previste dalla legge al fine di ottenere il premio sono fra loro legate da un nesso inscindibile. Tuttavia, esse non stanno certo sullo stesso piano. Mentre la soppressione della parola "lista" si limiterebbe a snaturare la funzione incentivante del premio, la soppressione delle parole "coalizione di liste" eliminerebbe in radice l'asse portante del sistema elettorale, vale a dire il nesso tra l'aggregarsi dei partiti in liste di coalizione e l'attribuzione di un premio in seggi a quella che abbia conseguito la maggioranza relativa dei voti, il quale costituisce lo strumento per raggiungere l'intento perseguito dal legislatore. Che, una volta venuto meno lo strumento, finirebbe col vanificarsi lo stesso intento, è dimostrato direttamente dal quesito, là dove è volto all'abrogazione dell'art. 14-bis d.P.R. n. 361 del 1957 relativamente alla proposizione "I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione".

A parte l'insensatezza, sul punto, della normativa di risulta, in quanto esclusivamente riferita a singole liste ("Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione"), l'ablazione della proposizione in cui si compendia l'intento perseguito dal legislatore discende direttamente dalla eliminazione, nel quesito referendario, di ogni riferimento allo strumento volto a perseguirlo: vale a dire, le parole "coalizione di liste" e dunque ogni connessione al raggiungimento del premio da parte di una coalizione.

Caduto lo strumento, e caduto perfino l'intento perseguito dal legislatore, rimane un dilemma insuperabile fra due ipotesi alternative, a seconda che la competizione elettorale avvenga solo fra due liste, oppure fra più di due liste.

Nella prima ipotesi, una delle due liste otterrà necessariamente la maggioranza assoluta dei voti validi, traducibili in maggioranza assoluta dei seggi

indipendentemente dal premio. In tal caso la legge vigente prevede che il premio, tale da raggiungere i 340 seggi alla Camera dei deputati, non venga attribuito. Si tratta di un'ipotesi di scuola, a meno che le due liste in competizione consistano in coalizioni di fatto tra più liste in una sola, pronte a dissolversi all'indomani delle elezioni, e a dar vita a gruppi parlamentari corrispondenti ai partiti fra cui sia stata stipulata l'intesa preelettorale. In tale ipotesi, si avrebbe una finzione di coalizioni di liste presentate come liste, e dunque un aggiramento della normativa di risulta onde raggiungere gli stessi vantaggi di quella vigente, in frode alla volontà espressa dal corpo elettorale.

Viceversa, nell'ipotesi di competizione fra più di due liste, il premio diventerebbe necessario. Ma una lista che abbia raggiunto una maggioranza relativa in voti, anche del 15%, potrebbe trovarsi alla Camera con 340 seggi. L'irragionevolezza di un simile esito non ha bisogno di ulteriori commenti. Né vale obiettare che l'ipotesi potrebbe verificarsi anche sulla base del sistema elettorale vigente. Ciò equivarrebbe a paragonare un'ipotesi manifestamente remota, come quella di una lista capace di ottenere la maggioranza relativa dei voti nonostante la compresenza di coalizioni di liste, a un dato assolutamente certo, ossia il conseguimento della maggioranza relativa dei voti da parte di una lista laddove solo liste singole siano ammesse alla competizione elettorale. E se si obiettasse ulteriormente che le probabilità del verificarsi di un'ipotesi sono irrilevanti dal punto di vista giuridico, si dovrebbe replicare che o si formula l'ipotesi, e allora necessariamente si scende sul terreno del calcolo probabilistico, oppure ci si astiene dal formularla perché giuridicamente irrilevante. Quel che non sarebbe lecito, sarebbe formulare l'ipotesi e poi respingere, perché giuridicamente irrilevante, ogni obiezione che fosse avanzata sul medesimo piano argomentativo.

All'irragionevolezza del quesito, accede necessariamente il rilievo che il raggiungimento *ex lege* di una quota di 340 seggi da parte di una lista che abbia ottenuto il 15% o anche il 25% dei voti rappresenterebbe un'incognita serissima dal punto di vista della rappresentatività democratica dell'assemblea. Una volta estraniato dall'originario contesto normativo, il premio rischierebbe insomma di forzare il meccanismo della rappresentanza in modo intollerabile per una democrazia.

Nella più approfondita elaborazione sull'istituto del referendum, la tesi dell'inabrogabilità referendaria delle leggi costituzionalmente obbligatorie, fra cui in primo luogo le leggi elettorali, viene considerata un tentativo di sfuggire al quesito di fondo che la investe, quello se il sindacato di ammissibilità non si trasformi in un controllo preventivo di costituzionalità^{††}. In questo caso, comunque, la violazione del principio democratico discenderebbe direttamente e pianamente dall'irragionevolezza di un quesito volto a stravolgere l'impianto del sistema elettorale vigente.

^{††} M. Luciani, *Art. 75. La formazione delle leggi.*, cit., 473.

9. Da quanto detto, si può desumere qualche *caveat* per i parlamentari provvisti di un minimo di consapevolezza.

Se è vero, come abbiamo visto, che la normativa risultante dall'abrogazione referendaria sarebbe autoapplicativa, la situazione differirebbe da quella del 1993, allorché, “inconvenienti” a parte, il legislatore doveva comunque intervenire per rendere omogeneo il sistema di rinnovo della Camera a quello del Senato, e per compiere scelte rilevantissime, come quella fra maggioritario a un turno o a doppio turno, di cui si dibattè infatti a lungo^{‡‡}; né il Presidente della Repubblica potrebbe incitare le Camere a scrivere la nuova legge “sotto dettatura”, come fece il Presidente Scalfaro. Di tutti questi interventi, mancherebbe il presupposto.

D'altra parte l'abrogazione operata col referendum salverebbe il premio di maggioranza, pappa di miele per i partiti più piccoli. E, da quel momento in poi, in Parlamento si levrebbe sempre qualche voce interessata in sua difesa, in nome del sacro rispetto della volontà del corpo elettorale.

^{‡‡} V. ora L. Covatta, *La legge di Tocqueville. Come nacque e come morì la riforma della prima Repubblica italiana*, Diabasis, 2007, 64 ss.