

GIUSEPPE CONTINI<sup>1</sup>

## Contributo a un dibattito referendario. Brevi note

### Wkład do debaty referendalnej. Krótkie notki

#### Streszczenie

Referendum z 4 grudnia 2016 r. ukazało wiele mankamentów funkcjonowania systemu konstytucyjnego Republiki Włoskiej. Wyniki referendum nie dały podstaw do zmiany fragmentów Konstytucji z 1948 r. Przypuszczać należy, że jedną z przyczyn niepowodzenia zwolenników zmian było bardzo złe wyjaśnienie celów i sensu wspomnianego referendum. W wyjaśnianiu tym brali udział przede wszystkim politycy, zwracając uwagę głównie na argumenty o charakterze politycznym, pomijając problematykę techniczno-prawną. Tymczasem wiele spraw konstytucyjnych powinno być przedmiotem poważnej debaty. Przede wszystkim chodzi o rolę partii politycznych we współczesnym państwie, o konieczność nowego podejścia do roli suwerena, o takie zmiany w prawie wyborczym, które umożliwiłyby odgrywanie pierwotnej roli przypisanej wyborcom przez konstytucję. Wskazana problematyka oparta jest na przykładach włoskich, ale jest ona tak samo ważna w odniesieniu do wszystkich państw Unii Europejskiej i struktur ponadnarodowych.

**Słowa kluczowe:** referendum, konstytucja, suweren, partia polityczna

---

<sup>1</sup> Prof. Dr Giuseppe Contini – emerytowany profesor prawa konstytucyjnego, Uniwersytet w Cagliari, Włochy; e-mail: luisa.bussi@alice.it.

GIUSEPPE CONTINI

# Contribution to the referendum debate. Short notes

## Abstract

The referendum of December 4, 2016 revealed many shortcomings in the functioning of the constitutional system of the Italian Republic. The results of the referendum did not give rise to amendments to the 1948 Constitution. It should be presumed that very bad explanation of the purpose and meaning of the referendum. was one of the reasons for the failure of the supporters of the change. Explanations were made mainly by politicians, paying particular attention to the political arguments, aside from technical and legal issues. Meanwhile, many constitutional issues should be the subject of serious debate. First and foremost, it is about the role of political parties in a modern state, the need for a new approach to the role of a sovereign, and such changes in electoral law that would allow the voters to play the primary original, assigned to the voters by the Constitution. Discussed problems are based on Italian examples, but they are equally important for all European Union countries and supranational structures.

**Keywords:** referendum, constitution, sovereign, political party

Che dire di un Paese dove, dopo un anno di vaniloqui, il risultato di un referendum, piuttosto che essere un punto fermo per ripartire, ha invece causato la deflagrazione delle forze politiche? Che dire di forze politiche incapaci di prendere una qualche decisione sulle materie del contendere (in particolare su quella elettorale ma non solo) ma capaci di scannarsi tra loro e nel loro interno, di suddividersi parcellizzandosi piuttosto che accorparsi quando proprio l'accorparsi è indispensabile per affrontare le grandi riforme costituzionali? Forse che queste possono essere affidate a maggioranze meramente aritmetiche che hanno abdicato al loro ruolo istituzionale rimettendosi, ancora una volta, al giudizio della Corte costituzionale; maggioranze che, quando questa non ha loro fornito l'*assist* nel quale speravano hanno continuato per mesi e continuano tuttora a mostrare tutta la loro ignavia brillando solo nell'arte del rinvio, e quindi nel non decidere? Da tempo, le diverse forze politiche hanno cercato di attribuire la responsabilità dello stallo ad altri, ma in realtà esse hanno abdicato alle proprie funzioni lasciandole di volta in volta nelle mani della Corte costituzionale o, più in generale, della funzione giudiziaria – vero e proprio potere teso a esercitare in modo vicario funzioni esecutive cioè di governo, quando non addirittura legislative – del Capo dello Stato, delle istituzioni europee.

\* \* \*

Il diapason della confusione, in Italia, lo si è raggiunto all'inizio del dicembre del 2016 quando, a conclusione di una campagna elettorale tanto lunga quanto inconcludente ed assurda, finalmente si votò per in referendum costituzionale. Il testo legislativo sottoposto al voto popolare fu approvato dopo un travagliato iter parlamentare durante il quale reiteratamente si abusò del voto di fiducia, e lo si fece in modo quanto meno scorretto, in rapporto alla prassi costituzionale. Rispetto all'originale testo costituzionale del 1948, il nuovo conteneva tutta una serie di modifiche, vuoi innovative, vuoi abrogative, tra loro in buona parte disorganiche, abborracciate ed eterogenee che, se fossero entrate in vigore avrebbero creato certamente non pochi e gravi problemi di interpretazione e di coordinamento. Si è assistito ad una indescrivibile *bagarre* dove, alle non troppe voci di persone veramente competenti sostenitrici delle tesi opposte, si mescolavano quelle di chi, troppo spesso a torto, si autodefiniva, di volta in volta, esperto, politologo, giurista

o, addirittura, costituzionalista, non di rado senza possedere effettivamente nessuna di tali qualifiche. Per lo più, quindi, gli aspetti obiettivi e le argomentazioni tecnico-giuridiche erano, sostanzialmente e no, ignorate o travisate.

La campagna referendaria finì, per volontà di ambedue le parti, sostenitrici del sì e del no, per risolversi nella richiesta di un voto plebiscitario sulla persona fisica, più che istituzionale, del presidente del consiglio dei ministri e, in conclusione, ebbe il pericoloso significato di un vero e proprio voto di sfiducia popolare nei confronti dello stesso presidente e del suo governo, e fu una sconfessione politica anche dell'ex presidente della Repubblica, che si spese ben aldilà dei principi della stessa correttezza costituzionale. Si è volutamente usata l'espressione "pericoloso significato" rispetto al vigente regime di governo parlamentare in quanto, se da una lato si è voluta una specie di "*apellatio ad populum*", dall'altra di fatto si è, in un certo qual modo, esautorato il parlamento della propria funzione di controllo politico sul governo.

\* \* \*

Superato quel periodo tumultuoso, è subentrata la quiete dopo la tempesta. Peraltro pare che tale quiete abbia portato non tanto a una positiva riflessione, bensì piuttosto, è triste doverlo constatare, ad un sempre maggiore ingaglioffimento della vita politica che, completamente dimentica della problematica relativa alle modifiche costituzionali – fino a ieri sbandierate come necessarie alla stessa sopravvivenza del sistema democratico-repubblicano – si è buttata su un nuovo argomento: quello della legge elettorale, nello spasmodico tentativo di trovare il sistema più suscettibile di favorire la forza politica di riferimento e di assicurare la conservazione del seggio nel quale ogni parlamentare è incardinato.

Si notò subito essere puramente illusorio il solo ipotizzare che, appena conosciuto l'esito del referendum, in un sussulto di realismo *bipartisan*, ci si sarebbe affrettati a presentare una proposta di legge costituzionale riguardante almeno quelle, peraltro ben poche, questioni che, durante la campagna referendaria, sembrava fossero condivise unanimemente: come ad esempio la soppressione del CNEL, forse anche delle province e, spingendosi oltre, un qualche aggiustamento del bicameralismo perfetto. E' avvenuto invece tutto il contrario. Perché sparendo dall'agenda politica di tutte le forze politiche, nessuna esclusa, il problema delle modifiche da apportare alla carta costituzionale ha lasciato il posto a quello delle leggi elettorali, ma anche questo il parlamento ha comunque ritenuto di dover rinviare, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale davanti alla quale – peraltro con tutta calma – pendeva un ricorso per pretese illegittimità della legge

sull'elezione della Camera dei deputati. In questo modo, ancora una volta, per tatticismi di partito, la politica ha abdicato davanti al giudiziario, addirittura rinviando qualunque discussione in materia elettorale, in attesa del verdetto della Corte.

È opportuno sottolineare la gravità di un tale atteggiamento, dato che proprio la materia elettorale riguarda l'essenza del funzionamento di qualunque sistema di governo che si fondi su consultazioni più o meno democratiche e rappresentative. Si deve tener presente che alla scelta del sistema elettorale sono state collegate tutta un'altra serie di problematiche e tra queste, in particolare, quella della c.d. "uniformità" o, quanto meno, della "congruità" tra il sistema stabilito per l'elezione della Camera e quello previsto per il Senato, fermo restando che per quest'ultimo sono sempre in vigore i due limiti previsti dalla Carta: della diversa composizione dell'elettorato attivo (25 anni, ex art. 58, 1° comma) e passivo (40 anni, ex art. 58, cpv.), della diversa composizione quantitativa (315 componenti, ex art. 57, 2° comma, oltre i senatori a vita) e dell'elezione "a base regionale" (art. 57, 1° comma). Siffatta normativa potrebbe porre il problema della diversa rappresentatività delle due assemblee, sia per quanto riguarda la composizione, sia per quanto riguarda il rapporto con il territorio, elementi questi, peraltro, mai rilevati nonostante l'importanza che in particolare l'ultimo potrebbe avere nell'ambito della costruzione di uno stato regionalistico, cosa che sembra fosse nell'animo (e non soltanto) dei costituenti.

Tuttavia, mentre queste sono problematiche delle quali, in tempi diversi e con vari atteggiamenti, si è discettato nel corso del dibattito politico, ve ne sono almeno altre due che sono rimaste in certo qual modo, sottotraccia: la governabilità ed il ruolo dei partiti politici.

Per quanto riguarda il primo punto, si tende anche a parlare di "stabilità", usando questo termine come sinonimo dell'altro. In effetti, la governabilità, obiettivamente importante, è funzionale rispetto alla tenuta della maggioranza, la quale può essere assicurata in buona parte mediante il controllo che le strutture dei partiti, o meglio le loro *leadership*, possono esercitare sui singoli parlamentari eletti nelle liste da essi controllate. Si usa volutamente il plurale in quanto con il sistema delle c.d. "liste civetta" una stessa forza politica può presentare più di una lista. In altre parole, la storia elettorale di questo paese insegna che praticamente tutte le forze politiche (non è rilevante che si autodefiniscano partito o movimento), studiano quale sia il miglior modo, nel loro interesse e non certo in quello del paese, di superare nella sostanza, tenendo ferma la forma, cioè il dettato dell'art. 67 Cost., il divieto assoluto di vincolo di mandato per tutti i parlamentari. In concreto avviene che gli eletti mentre non hanno alcun vincolo effettivo nei confronti degli elettori (i quali, qualora si siano sentiti da loro mal rappresentati, hanno la sola possibilità, nel caso di ricandidatura, di non votarli) lo abbiano invece sostanzialmente nei confronti della forza politica di riferimento, che può esercitare diversi strumenti

di persuasione con quelli meno docili: strumenti che vanno dalla sostituzione nelle commissioni parlamentari da parte del capo gruppo, all'esclusione dalla lista dei candidati nelle elezioni successive, sino all'esclusione dal gruppo parlamentare. Ciò sembra inficiare però lo stesso principio della rappresentanza politica, che finisce per essere, di fatto, pericolosamente affidata agli apparati di partito. Avviene, cioè, che la vera gestione della rappresentanza politica non sia affidata ai singoli eletti ma piuttosto agli apparati delle forze politiche organizzate. Questo ha quindi portato ad una vera e propria egemonia dei partiti e, in definitiva, all'instaurazione di un sistema istituzionale e costituzionale di fatto fondato, per l'appunto, sull'egemonia dei partiti.

Tale sistema è oggi mitigato esclusivamente dal ruolo patologico assunto a tutti i livelli dalla magistratura che, troppo spesso, anche per l'ipocrisia e l'ignavia che hanno portato ad una forma di sudditanza della politica, arriva di fatto, non sempre tacitamente, a dettare i tempi, e talvolta non soltanto quelli, a quest'ultima.

\* \* \*

Ciò premesso, sembra evidente che, prescindendo da quello del rapporto tra magistratura ed istituzioni repubblicane, il problema principe sembra oggi essere quello del triangolo corpo elettorale-partiti politici-eletti. E' infatti su di esso che si svolge e si regge tutta la vita comunitaria.

Per la realizzazione di un sistema democratico il più possibile corretto, rispetto a quelli che sono i principi fondamentali della Carta del '48, è opportuno partire da una disamina, sia pur non approfondita, della trilogia di cui sopra. La pregiudiziale dalla quale muovere non può che essere quella della "sovranità che appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione" (art. 1 cpv.), forme e limiti che debbono essere sempre quindi rispettosi dell' "esercizio" concreto della sovranità popolare personificata nel corpo elettorale, attraverso il quale essa si manifesta a tutti i livelli ed ambiti sociali e territoriali in particolare con gli istituti di democrazia diretta e cioè con le elezioni, i referendum, l'iniziativa legislativa, le petizioni e gli eventuali altri mezzi ed istituti a ciò preposti.

Una legge elettorale non può prescindere da questi elementi e, quando ne tralasci o male ne interpreti qualcuno, non può che tradire l'essenza stessa di un qualsivoglia sistema rappresentativo democratico. Dal punto di vista funzionale si può dire che nessuno dei sistemi elettorali fin qui non solo sperimentati, ma anche puramente ipotizzati, è perfetto. Le loro "imperfezioni" sono più o meno evidenti, ma sempre spiegabili *hic et nunc* in quanto sono comunque il frutto talvolta di compromessi, talaltra di forzature o addirittura di colpi di mano di maggioranze

occasionali ed eterogenee. Così alla fine si hanno concretamente sistemi che, in modo talvolta smaccato, avvantaggiano i partiti più forti, quelli di mezza forza o addirittura la o le minoranze; o anche sistemi che possono avvantaggiare forze politiche che, pur mantenendosi ovunque in posizioni minoritarie, sono però diffuse sul territorio, e quindi nel complesso quantitativamente molto più rappresentative di partiti concentrati solo in qualche collegio ma assolutamente assenti nel resto dei collegi (sono, cioè, a concentrazione localistica); o sistemi che riconoscono posizioni di sostanziale e formale privilegio, nella fase di preparazione e presentazione delle candidature, a forze politiche che hanno una rappresentanza nell'assemblea precedente, o che danno un ruolo eccessivo agli apparati ed alla *leadership*, per quanto riguarda sia la scelta dei candidati, sia la loro collocazione nell'eventuale lista, sia addirittura il controllo del comportamento degli eletti in corso di legislatura (così il caso delle c.d. dimissioni in bianco).

Tra tutti i sistemi, sembra che ce ne sia uno che può essere considerato meno imperfetto rispetto agli altri. Su di esso in particolare riteniamo necessario soffermarci qui di seguito perché, non a caso, ne tacciano tutte le forze politiche senza nessuna eccezione.

\* \* \*

Si fa qui riferimento al sistema basato sul collegio uninominale con *recalling*. Si tratta, cioè, di creare tanti collegi uninominali quanti sono i seggi previsti per l'Assemblea. Dovrebbe risultare eletto o chi, a scrutinio unico ottiene, tra tutti i candidati, il maggior numero di voti; ovvero chi, avendo ottenuto il numero più alto di voti – ma non avendo superato il 50% – in ballottaggio con gli altri (o l'altro o gli altri due) candidati immediatamente successivi nella graduatoria dei votati, otterrà il numero dei voti più alto.

Le caratteristiche di questo metodo sono diverse. Anzitutto esso evidenzia un forte collegamento con il territorio, facilitato dall'ampiezza abbastanza contenuta dei collegi, vuoi dal punto di vista geografico, vuoi per quanto riguarda il numero degli elettori. Il sistema, inoltre, fa sì che i candidati siano più facilmente conosciuti dagli elettori e quindi siano sostanzialmente più controllabili durante lo svolgimento della loro attività parlamentare ed eventualmente sanzionabili, non soltanto a fine legislatura ma anche nel corso della stessa. Infatti, il prevedere che un certo numero di elettori del collegio, con una procedura uguale o simile a quella prevista per la presentazione delle candidature, possa promuovere la revoca del mandato in corso di legislatura, fa sì che l'eletto stia ben attento a non allontanarsi dal programma presentato a suo tempo agli elettori ovvero a dare la propria adesione ad

un gruppo parlamentare diverso da quello originariamente proposto all'elettorato, come pure ad un proprio cambiamento di indirizzo politico. E' evidente che nella prima ipotesi si tratterebbe di un vero e proprio intervento sanzionatorio, nell'altra si otterrebbe che, contemporaneamente, si inciderebbe sulla stessa composizione dell'Assemblea facendo sì che detta composizione sia sempre il più aderente possibile anche ai mutamenti degli orientamenti che nel corso degli anni possono verificarsi nel corpo elettorale. E' dunque, questo, un sistema che favorisce i piccoli raggruppamenti concentrati territorialmente e quindi è più rispettoso della tutela e della rappresentanza delle minoranze dai rischi di maggioranze coese, ben organizzate sull'intero territorio nazionale. Tutto ciò comporterebbe non solo di salvaguardare nella sostanza il principio del divieto di mandato imperativo nel confronto degli eletti ma anche di evitare la forte – per non dire pericolosa – dipendenza degli eletti dagli apparati del partito di riferimento, sotto il simbolo dei quali sono stati originariamente candidati, dipendenza che può addirittura arrivare a forme più o meno velatamente ricattatorie. Tutto ciò gioverebbe, quanto meno tendenzialmente, alla realizzazione di un sistema di democrazia più matura, partecipata e quindi consapevole e trasparente. La sempre più forte burocratizzazione della politica, determinata in buona parte dalla sua professionalizzazione, ha portato e porta ad un aumento della frattura ormai esistente tra mondo politico e società. Ci si rende perfettamente conto che in un sistema di poteri fondato sul prepotere, quando non addirittura sulla prepotenza e la prevaricazione dei gruppi politici organizzati, un'idea come quella che si è esposta possa apparire tanto rivoluzionaria quanto utopistica, quando non addirittura velleitaria, tanto radicate sono ormai queste vere e proprie patologie istituzionali. Ma in un momento di forte e sempre più pericolosa stagnazione della vita politico-costituzionale, con forti risvegli sovranistici di stampo populista, sia pure un sassolino lanciato in piccionaia c'è da illudersi possa almeno tentare di aprire in questa materia un dibattito che vada aldilà dei più bassi interessi di bottega, interessi che si cerca peraltro di mascherare come interessi nazionali o nobili preoccupazioni volte a garantire la governabilità del paese, ma che non sono altro, tradotto in termini più chiari, se non la lotta per assicurare la maggioranza ad un determinato gruppo politico a danno degli altri e, soprattutto, a danno della vera maggioranza del corpo elettorale.

\* \* \*

Quanto fin qui, peraltro succintamente, esposto non vuole solo attirare l'attenzione sulla particolare situazione italiana ma piuttosto, prendendo spunto da questa, invitare ad una più ampia riflessione in quanto una tale problematica riguarda,



senza nessuna eccezione, tutti i cittadini ed i Paesi ed in particolare quelli che fanno parte dell'Unione Europea.

In effetti la materia elettorale (sistemi elettorali, rappresentanza e rappresentatività, governabilità ovvero composizione e tenuta delle maggioranze assembleari); il ruolo dei partiti e, in generale, delle forze politiche e quindi la loro incidenza nella vita istituzionale; i rapporti tra le istituzioni relative, secondo la tripartizione classica, alle funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria; infine, *last but not least*, il popolo che, si deve ricordare, è in definitiva l'unico titolare della sovranità, costituiscono ancor oggi temi di grande momento che riguardano tutti gli Stati e tutte le strutture pubbliche sub e super statuali.