

OSSERVAZIONI SU RECENTI PROPOSTE DI INNOVAZIONI NELLA FORMA DI GOVERNO

di Paolo BARILE (*)

1. Che in Italia la crisi della rappresentanza politica, endemica in tutto il mondo delle democrazie politiche, sia giunta ad un grado altissimo, sarebbe difficile contestare. La repubblica parlamentare è degenerata in quel parlamentarismo contro il quale all'assemblea costituente gli «ultimi mohicani» del partito d'azione (fu la battuta di Togliatti!), e per essi Piero Calamandrei, avevano combattuto strenuamente contro le truppe di De Gasperi, di Togliatti e di Nenni. Gli azionisti che si battevano per riforme istituzionali di grande livello furono tacitati col famoso ordine del giorno Perassi, col quale si dichiarava che la repubblica avrebbe rivestito ancora la forma parlamentare classica, ma che sarebbero stati introdotti istituti tali da impedire la degenerazione parlamentaristica.

In che consiste tale degenerazione? Consiste nella frammentazione partitica, al di là di ogni ragionevolezza (le ultime elezioni amministrative sono state l'apice di questo fenomeno); nei contrasti violenti all'interno delle coalizioni di maggioranza; nell'impotenza dei governi ad attuare neppure una minuscola parte del programma che si propongono di attuare; nelle lottizzazioni selvagge di tutti i posti di potere; nell'occupazione tendenzialmente perpetua delle istituzioni. Come risultato si ha la crescita dell'astensionismo, delle schede bianche e delle schede nulle.

D'altronde, e non solo perché l'articolo 49 della Costituzione prevede i partiti come lo snodo essenziale fra società civile e società politica, quello che viene chiamato lo «Stato dei partiti» è da considerare — quanto meno nel medio periodo — imm modificabile:

(*) Docente di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze. La relazione riproduce nella sostanza, ed in massima parte anche nella forma, cinque saggi usciti sul quotidiano «La Repubblica» a partire dal giorno 18 maggio 1990.

la scienza politica non suggerisce, ad oggi, alcuna alternativa. E per di più, riforme interne del raccordo Stato-partiti sono impensabili ed inattuabili, fatto salvo, per la verità, il tentativo davvero rivoluzionario che il partito comunista sta conducendo in questi tempi, ma che difficilmente porterà a «rivoluzionare» dall'interno altri partiti.

Non resta allora che tentare di spostare l'accento dalla democrazia «mediata» alla democrazia «immediata», di cui parlano Duverger e Barbera. Nel suo più recente elaboratissimo saggio, Augusto Barbera richiama la distinzione fra democrazie immediate e democrazie mediate, definendo le prime come quelle che «consentono al corpo elettorale di «eleggere» il governo eleggendo i rappresentanti in parlamento» e le seconde come quelle «che consentono al corpo elettorale soltanto la distribuzione di quote proporzionali di potere fra i partiti, lasciandoli arbitri assoluti nella formazione e nelle dimissioni dei governi». Secondo Duverger, ricorda Barbera, la distinzione passa fra democrazie che consentono al corpo elettorale di «esprimere una volontà» o soltanto di «esprimere un'opinione». Ed esprimere un'opinione è votare per il desiderabile, mentre esprimere una volontà è votare per il possibile. Il primo comportamento è infantile, solo il secondo è adulto, dice ancora incisivamente Duverger.

Ora, mi pare difficilmente controvertibile l'affermazione secondo cui il favore per una democrazia immediatamente deve trovare un primo strumento fondamentale, anche se forse non sufficiente, nel sistema elettorale. Sottolineo subito che l'adozione di un sistema appropriato va vista non soltanto sotto il profilo dell'elezione dei rappresentanti nelle due camere, ma anche della designazione contestuale di una maggioranza all'interno di esse, e quindi del governo.

Presupposto essenziale per l'abbandono del parlamentarismo è l'abbandono delle leggi proporzionali: abbandono *tout court* dato che gli adattamenti della proporzionale (si pensi alla famosa legge-truffa del 1953) sono arbitrari e sgraditi. Va premesso che la legge elettorale politica proporzionale non figura nella Costituzione, che mostra una tendenza solo alla protezione della rappresentanza delle minoranze.

Anzi, un ordine del giorno votato in Assemblea costituente indicava una precisa preferenza per un Senato da eleggere in collegi

uninominali, sul presupposto implicito della non presenza della proporzionale.

In un'intervista del 1987 il non dimenticato Roberto Ruffilli aveva sottolineato come «non si può continuare con un sistema nel quale i partiti si presentano nell'arengo elettorale sostanzialmente per chiedere delle deleghe in bianco, da usare come meglio credono nei rapporti con gli altri partiti. Bisogna invece che ai cittadini sia chiesto di scegliere una maggioranza». E tre anni fa Aldo Bozzi si era lucidamente posto, come «problema nuovo», quello di «prospettare anticipatamente al corpo elettorale una o più ipotesi di coalizione, in modo che al momento del voto ciascun elettore possa esprimersi non solo sul partito, ma anche sul governo che preferisce». In Italia, invece, «gli elettori distribuiscono soltanto le carte tra i giocatori, che sono i partiti, i quali poi restano liberi di giocare come vogliono, magari con comportamenti o alleanze assai diversi da quelli che i loro stessi elettori si attendevano».

Il modo per costringere i partiti a prendere posizione sulle future coalizioni, prendendo l'impegno preventivo con l'elettorato, è quello classico del sistema maggioritario a due turni con ballottaggio: al secondo turno le alleanze sono inevitabili. Dice Salvatore Sechi: «I partiti coalizzati sarebbero costretti, al secondo round, a privilegiare i rappresentanti della società civile». Lo scopo primario è sempre quell'«esigenza di valorizzazione della sovranità popolare... che deve essere chiamata a pronunciarsi su programmi, schieramenti e governi alternativi». (Barbera)

Naturalmente accanto ai sistemi elettorali a scrutinio uninominale con ballottaggio vi sono numerose opzioni che possono essere suggerite ed eventualmente adottare con risultati magari migliori: alludo in particolare al sistema tedesco e a quello spagnolo, che molte voci autorevoli propongono. Tempo fa, i socialisti sembravano orientati a sostenere il mantenimento della proporzionale con l'introduzione di una clausola di sbarramento che impedirebbe l'ingresso ai partiti che non raggiungessero un tetto, poniamo del 5%, ma l'introduzione di questa clausola incontrerebbe una strenua e fondatissima opposizione da parte di tutti i partiti minori.

Personalmente ritengo che il sistema dello scrutinio uninominale a doppio turno sia il sistema più semplice e, quindi, più facilmente comprensibile dall'elettore. Al quale balzerebbe evidente il conferimento di un terzo potere che gli verrebbe affidato nell'ambito della sua decisione politica, il potere di votare, nel

ballottaggio, per il rappresentante di una dichiarata coalizione che intende, se avrà la maggioranza, esprimere il governo.

L'esperienza a noi più vicina (quella francese) dovrebbe convincere i partiti che col meccanismo appunto del ballottaggio il gioco non si ridurrebbe ai due partiti maggiori; ma che almeno i quattro partiti maggiori resterebbero tranquillamente in lizza. Ma la partecipazione al secondo turno dovrebbe essere aperta a tutti i candidati che abbiano partecipato al primo, salvo la presenza di una soglia minima di consensi (in Francia, ad esempio, è il 12,50%). Questo proprio allo scopo di far sì che al secondo turno non accedano soltanto i due candidati più votati nel primo, penalizzando in tal modo le forze intermedie.

Ma il discorso sui maggiori poteri da dare all'elettorato non finisce qui.

2. Ci si potrebbe chiedere se il mutamento del sistema elettorale possa ritenersi insufficiente. L'elezione indiretta del governo non potrebbe essere migliorata, introducendosi un'elezione diretta del capo dell'esecutivo da parte degli elettori, contemporaneamente all'elezione dei parlamentari? Per la verità, alla domanda credo che si possa rispondere tranquillamente in senso negativo. Non credo che l'abbinamento di due votazioni sia necessario: l'elezione indiretta, implicita, del governo è già contenuta nelle elezioni effettuate a scrutinio uninominale a doppio turno alle due Camere. E poi, una tale riforma esige un cambiamento della Costituzione, con tutte le difficoltà che ne conseguono. Si può dunque discutere sull'opportunità di un tale abbinamento, che quanto meno non necessariamente dovrebbe essere disposto contemporaneamente alla riforma del sistema elettorale. Indubbiamente, quello che è stato chiamato un «effetto di trascinamento» dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo (Gianfranco Pasquino) renderebbe più limpidi e decisivi i risultati elettorali. Ma d'altronde la riforma elettorale «non può essere tenuta in ostaggio fin quando non si discuta della elezione diretta del capo dello Stato» (Leopoldo Elia). A questo punto dobbiamo affrontare, ovviamente e necessariamente, il problema delle riforme costituzionali.

Qui le proposte sono due: in luogo dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri, capo dell'esecutivo, altri propongono l'elezione diretta del presidente della Repubblica.

Converrà occuparci per prima di quest'ultima: tornerò nel prossimo articolo sull'elezione diretta del presidente del Consiglio.

Che in Italia potesse essere utilmente introdotta l'elezione diretta del presidente della Repubblica, è cosa alla quale molti di noi pensarono (ed io stesso) prima e dopo il periodo dell'assemblea costituente. Notissima è la posizione dei soliti ultimi mohicani in Costituente: meno noto è il fatto che Piero Calamandrei (e Leo Valiani, ed altri con loro, sempre nello stesso partito d'azione) formulò dubitativamente una scelta fra elezione del presidente della Repubblica ed elezione del presidente del Consiglio, sottolineando come in ogni caso, a suo modo di vedere (e su questo concordavamo tutti noi azionisti), ciò che importava era affidare al giudizio popolare l'elezione del capo dell'esecutivo.

Infatti, se si vuol essere coerenti con quanto si è finora esposto, deve convenirsi sulla pregiudizialità dell'affermazione secondo cui votare per un governo e insieme per il presidente della Repubblica, vuol dire presupporre che costui possa partecipare al potere esecutivo, così come vi partecipa il presidente statunitense, il cui governo è composto di suoi funzionari non responsabili verso il Parlamento, nonché lo stesso presidente della Repubblica francese, che è presente nel Consiglio dei ministri anche in caso di «cohabitation» con un governo poggiante su una maggioranza diversa da quella che lo ha eletto. Sarebbe dunque assurdo chiamare alle urne il corpo elettorale per eleggere un organo di mera garanzia costituzionale, del tutto privo di ogni partecipazione all'indirizzo politico governativo, come è il nostro presidente della Repubblica. Sarebbe come affidare al voto popolare l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, che in questo hanno una posizione affine a quella del presidente della Repubblica. Si pensi, fra l'altro, al conflitto di maggioranze — fra organi aventi diverse competenze, ma posti al vertice dello Stato — che potrebbe verificarsi quando le due elezioni non fossero contemporanee. Incisivamente disse una volta il presidente Francesco Cossiga: «Non posso fare altro che ricordare che le opzioni sono due: o un presidente leader di una maggioranza politica; o un presidente che ai fini di garanzia istituzionale resti al di fuori della lotta politica».

Più in generale, Stefano Rodotà ha sottolineato un rischio: «Nella debolezza generale dei poteri diffusi e di controllo, la soluzione presidenzialistica potrebbe sostanzialmente avere la funzione di rettificare e legittimare istituzionalmente l'assetto oligar-

chico». E Augusto Barbera si è domandato: «Per quale motivo privarsi della funzione di arbitro e di garanzia che può assolvere un capo dello Stato non investito di poteri diretti di governo?».

Ma esistono autorevoli voci dissenzianti. Giuliano Amato ed Enzo Cheli hanno affermato tempo fa, con ricchezza di argomentazioni, come l'elezione diretta del capo dello Stato, i cui poteri si sono arricchiti progressivamente nel corso soprattutto della presidenza Pertini, in molti casi potrebbe essere salutare, in quanto l'elezione diretta, pur non mutando la natura dei poteri, rafforzerebbe — secondo Cheli — «l'autonomia di una sede arbitrale, come antidoto ad una fase particolarmente difficile della vita del sistema dei partiti... senza, peraltro, alterare la distribuzione delle competenze che hanno fatto, fino dall'origine, della nostra forma di governo un modello parlamentare "a correttivo presidenziale"». Egli concordava con Giuliano Amato nel motivare la proposte di elezione diretta del capo dello Stato col fine di offrire «una canalizzazione istituzionale al versante rimasto fino ad oggi senza sbocchi, rafforzando direttamente il ruolo degli stessi cittadini».

Ma per la verità la tesi non mi convince, perché delle due l'una: o si racconta all'elettore che il presidente della Repubblica, che egli viene chiamato ad eleggere, ha dei poteri superiori a quelli che gli spettano, oppure lo si chiama ad eleggere un organo che non ha alcun bisogno di una legittimazione diretta popolare, in quanto organo di semplice garanzia. Occorrerebbe quanto meno che in Italia, se non ci si orientasse verso il presidenzialismo americano, si optasse per il cosiddetto semi-presidenzialismo alla francese. Duverger lo ha definito nel modo seguente: «Un presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale e dotato di importanti poteri propri; un primo ministro ed un governo responsabili davanti ai deputati». Giuliano Amato una volta ha scritto che i poteri del presidente francese «non sono molto più ampi di quelli del nostro presidente». Ma in verità, quello che caratterizza il presidente francese e che lo rende profondamente dissimile dal nostro, è, come ho già sottolineato, la sua presenza attiva nel governo.

3. Quindi, secondo me, l'introduzione dell'elezione diretta popolare del presidente della Repubblica con i poteri che ha oggi sarebbe inutile e fuorviante, in quanto il presidente resterebbe puramente e semplicemente organo di garanzia costituzionale,

estraneo alla funzione di quel governo sulla quale si vuole che incida direttamente l'elettorato.

Ma la formulazione attuale delle proposte del Psi supera questa impostazione.

Si legge infatti nelle tesi programmatiche presentate alla conferenza di Rimini nel marzo scorso che il Psi si dichiara senz'altro favorevole ad attribuire al presidente della Repubblica «autorità di governo». Si aggiunge che la forma di governo parlamentare «non è più adatta alle nostre esigenze» e che «per recuperare, congiuntamente, efficienza rappresentativa e capacità decisionale, occorre dare a ciascun elettore la forza coinvolgente ed egualitaria di concorrere alla scelta di chi governa attraverso l'elezione diretta di un capo dello Stato munito dell'autorità di governo».

È vero che subito dopo si dice che questo passaggio va accompagnato, oltre che da una riforma elettorale, anche da un «irrobustimento delle autonomie»: ma io sono profondamente scettico su quest'ultimo punto, data l'estrema difficoltà di riportare a valori autenticamente costituzionali le autonomie delle Regioni, che furono create così tardi e così male, ed a salvare le quali non basta neppure la strenua difesa che esse svolgono di fronte ad un'attenta e ben disposta Corte costituzionale. «Una tradizione di autonomia e di pluralismo istituzionale non si può certo inventare», dice giustamente Massimo Luciani.

Una ridefinizione del presidente della Repubblica, in conclusione, non può prescindere da una profonda trasformazione della nostra Repubblica in tutti i suoi rami di vertice.

L'introduzione, invece, di un'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri presenterebbe, pur nella necessità di una riforma costituzionale, una indubbia coerenza con l'attuale forma di governo, che non ne verrebbe stravolta, e costituirebbe un robusto completamento della riforma elettorale. Il problema centrale da risolvere sarebbe quello dei rapporti del governo col Parlamento da un lato e col presidente della Repubblica dall'altro. Generalmente si pensa che occorrerebbe conservare la fiducia parlamentare, sanzionando la sfiducia con lo scioglimento anticipato delle Camere (obbligatorio o facoltativo, a discrezione del presidente della Repubblica?). Sull'argomento si sofferma di recente Augusto Barbera che richiama la prima proposta del club Jean Moulin per un governo di legislatura eletto a suffragio universale, e tende a dimostrare l'opportunità dell'elezione «conte-

stuale e simultanea» del Parlamento e del presidente del Consiglio, nonché del vicepresidente. Il presidente del Consiglio dovrebbe sottoporre al Parlamento, per la semplice approvazione, la lista dei ministri ed il programma. La mozione di sfiducia determinerebbe «la decadenza del presidente ed il ricorso a nuove elezioni sia del Parlamento che del premier. Saremmo al di fuori della forma, sia pure fortemente razionalizzata, di governo parlamentare». La proposta viene definita «neoparlamentare». Questa sembra essere ormai la tesi del Pci, che ha un lontano precedente nella tesi esposta già dal gruppo di Milano ed in particolare affermata da Gianfranco Miglio, propugnatore dell'eguaglianza di investitura tanto per «chi rappresenta» (il Parlamento), come per «chi decide» (il governo).

Sono d'accordo con Barbera che l'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri sia da preferire all'elezione diretta del presidente della Repubblica. È il governo che, se lo si vuole rafforzare, va legittimato in via diretta dal corpo elettorale, non il presidente della Repubblica, se lo si mantiene nell'ambito della formulazione italiana di organo di garanzia. E credo anche che né il presidente né il Parlamento possano vantare la legittimazione popolare per schierarsi l'uno contro l'altro. Obiezioni sono avanzate da Massimo Luciani, ma non mi sembrano convincenti: non vedo, infatti perché il rapporto di fiducia debba funzionare unidirezionalmente rendendo il Parlamento schiavo del governo, col risultato dell'inefficacia dello scioglimento automatico del Parlamento in caso di votazione della sfiducia perché sarebbe — ma non vedo perché — «politicamente improponibile di fronte al corpo elettorale che ha legittimato il premier».

Ma ci sono «scorciatoie» per giungere a questi risultati?

4. L'introduzione dell'elezione popolare diretta del presidente della Repubblica — la cui figura dovrebbe essere modificata conferendogli poteri di governo — o, meglio, l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri, indubbiamente necessitano ancora di molti approfondimenti. Una soluzione sbrigativa viene proposta ufficialmente dal Psi, che sembra voler sostenere ormai a spada tratta il c.d. «referendum propositivo» in punto di elezione diretta del presidente della Repubblica. Dice Salvo Andò, responsabile socialista delle istituzioni, che «per introdurlo basterà votare una legge che consenta di dare la parola

ai cittadini. Non c'è bisogno di modificare la Costituzione né di maggioranze particolari». L'affermazione è del tutto indimostrata, perché la Costituzione prevede solo due referendum, l'abrogativo delle leggi e l'approvativo delle leggi costituzionali votate dal Parlamento, oltre ai referendum regionali. Essa tende forse a legittimare quell'ineffabile «strappo» alla Costituzione proposto con spigliatezza da Gianfranco Miglio. Secondo questo scrittore, l'art. 138 della Costituzione, che prevede un meccanismo speciale per le sue modifiche, «dovrebbe diventare oggetto di un progetto di legge costituzionale di iniziativa popolare», progetto «da inviare non solo al Parlamento... ma anche e prima di tutto al presidente della Repubblica, con la richiesta che sia lui a sottoporlo a referendum». L'autore immagina a questo punto che con somma spensieratezza il presidente della Repubblica sottoponga un referendum «positivo», non meramente «abrogativo» al corpo elettorale, pur non avendo ombra di poteri in proposito.

Ma torniamo alle proposte che presentano un minimo di realismo. Il referendum propositivo, secondo i suoi sostenitori, dovrebbe chiedere agli elettori il loro parere sull'elezione diretta del presidente della Repubblica. Ma vengono avanzati in primo luogo autorevolmente dubbi di costituzionalità, in quanto non si potrebbe chiedere un parere agli elettori in materia costituzionale: forse l'obiezione potrebbe essere superata tenendo conto che il referendum non avrebbe un carattere schiettamente propositivo, ma meramente consultivo. Ernesto Bettinelli ricorda come in commissione Bozzi i più fieri avversari del referendum propositivo furono proprio i socialisti, rappresentati da Silvano Labriola, che affermò che tale forma di votazione «trasforma il pluralismo in tirannia plebiscitaria e prepara la strage dei diritti delle minoranze». Ma questa è storia vecchia. La fervida fantasia di Miglio ha aggiunto un'altra proposta a quella ora ricordata. Egli parla di una «legge di procedimento», che le Camere dovrebbero presentare «all'opinione pubblica con un referendum». Anche questo è uno sbrego costituzionale difficilmente condivisibile: che ne direbbe la Corte costituzionale?

Ma abbiamo il precedente del referendum propositivo in tema di poteri del Parlamento europeo. Esso è stato indetto con una legge costituzionale di «rottura», occasionale ed eccezionale (*una tantum*), della Costituzione; lo stesso procedimento potrebbe essere seguito per l'introduzione del referendum propositivo. In tal

modo non si scavalcerebbe la garanzia dell'art. 138 della Costituzione.

Ma a che pro tutto questo? A che pro una tale costosa assurdità? Posto che è indispensabile una legge costituzionale anche per operare una «rottura» della Costituzione, cioè per derogarvi una volta tanto, se c'è una maggioranza sufficiente a votare una modifica costituzionale, tale maggioranza non potrebbe tranquillamente essere utilizzata per emendare in via definitiva la Costituzione introducendo l'elezione diretta del capo dello Stato o del governo? L'obiezione — che è di Barbera — sembra validissima.

E poi, quale quesito dovrebbe essere sottoposto all'elettore? Con quale motivazione, egli dovrebbe votare per (o contro) l'elezione diretta presidenziale se non gli viene spiegato preventivamente quale repubblica verrebbe ad essere istituita con la novità costituzionale? L'elezione diretta potrebbe portare, come si diceva, o al mantenimento dell'attuale equilibrio costituzionale fra i poteri, oppure alla trasformazione in repubblica presidenziale, oppure, ancora, in semipresidenziale. L'on. Bettino Craxi nel 1988 formulò il quesito in modo assai sbrigativo: «Vuoi tu l'elezione diretta del capo dello Stato?». Giuliano Amato propone due subordinate: «con poteri come gli attuali o con i poteri di capo di governo?». Ma quanti elettori sono in grado di rispondere, con un briciolo di informazione, a quesiti che presuppongono necessariamente una conoscenza non superficiale del diritto costituzionale?

La conclusione di un articolo di Gino Giugni, che cioè il referendum propositivo «sia oggi la più coerente via di uscita», perché anche la Repubblica nel 1946 «nacque così», non è affatto condivisibile: la Repubblica nel 1946 nacque da un referendum plebiscitario che aveva la più forte carica decisionale (monarchia o repubblica) e non da un palliativo.

La verità è che, come ha rilevato Massimo Riva, col referendum propositivo si chiederebbe agli elettori «di sottoscrivere una delega in bianco per chi sa quale forma di regime presidenzialistico. Messa così la proposta acquista uno sgradevole sapore sudamericano che induce al massimo di diffidenza».

Per chiudere, occorre ricordare come il vincolo che nascerebbe da un sì vincente ad un referendum consultivo non porterebbe necessariamente all'approvazione parlamentare del mutamento proposto: nessuno può imporre al Parlamento un obbligo di fare, neppure la Corte costituzionale. Il Parlamento potrebbe tranquil-

lamente ignorare il voto popolare, e rifiutare il mutamento costituzionale. A mio fermo parere dunque il referendum propositivo non può essere introdotto in questa materia: se si vuole, si tenti di trovare in Parlamento la maggioranza sufficiente per modificare sia il sistema elettorale, sia la Costituzione in punto di elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri con le correlative modifiche necessarie per mutare la forma di governo. Anche se non ritengo indispensabile l'abbinamento delle due riforme, devo ammettere che, probabilmente, una volta introdotta la riforma elettorale, una maggioranza sull'elezione diretta del presidente del Consiglio potrebbe non difficilmente formarsi.

Niente chiamata alle urne, dunque, in via preventiva; diamo inizio alle riforme cominciando da quella elettorale. Ma come spingere un Parlamento riottoso su questa strada?

5. Una politica costituzionale nessun governo finora ha osato condurla avanti, anche se timidamente ne sono stati proposti alcuni spezzoni. Di qui la proposta dei tre referendum abrogativi sulle leggi elettorali politiche e sulla legge per le elezioni amministrative. I comitati promotori sostanzialmente, come è abbastanza ovvio, contano sulla forza deterrente del referendum, che in nessun caso potrebbe avere luogo prima della primavera dell'anno prossimo. Il Parlamento, se si rendesse conto della forza dirompente che soprattutto il referendum sulla legge senatoriale potrebbe avere, ha tutto il tempo per provvedere a modificare la legge stessa.

I lettori conoscono già i termini di tali referendum. Basti qui ricordare che col referendum sulla legge elettorale amministrativa si propone di estendere il sistema maggioritario dai comuni inferiori a 5.000 abitanti a tutti i comuni della Repubblica; col referendum sulla legge elettorale della Camera si propone di ridurre le preferenze ad una sola, per evidenti ragioni di moralizzazione della campagna elettorale; col referendum sulla legge elettorale del Senato si propone di trasformarla cancellando il tetto del 65% per l'elezione diretta in ciascun collegio senatoriale, ottenendo così che i senatori siano eletti a maggioranza semplice, salvo una quota di essi (77 su 315) che resterà in ogni caso da attribuire secondo il residuo sistema proporzionalistico. È ovvio che l'approvazione di un tale referendum porterebbe ad una fisionomia del Senato profondamente diversa dall'attuale, con un sostanziale ripudio (anche

se non totale) della proporzionale a favore dello scrutinio uninominale.

Si potrebbe dire preliminarmente che il referendum è di dubbia ammissibilità e che quindi i promotori affronteranno la Corte costituzionale in condizioni di debolezza: e taluni lo affermano esplicitamente (con mia sorpresa, anche Antonio Maccanico).

Ma la Corte costituzionale si è limitata a dire finora che gli organi previsti dalla Costituzione non possono essere privati delle norme elettorali che servono alla loro formazione; cioè che il referendum abrogativo è strumento insufficiente laddove produca «un mero effetto ablatorio».

È facile replicare che nel caso dell'approvazione del referendum senatoriale (ancor più nel caso dell'approvazione degli altri due referendum) non si impedirebbe in alcun modo il funzionamento del Parlamento. Solo un'abrogazione totale di una di quelle leggi elettorali sarebbe sicuramente inammissibile, non un'abrogazione parziale che ne permetta il regolarissimo funzionamento sia pure in forme diverse, come avverrebbe nel caso in esame.

Certo, il quesito all'elettore presenterà un aspetto molto tecnico. Ma il quesito referendario è di per sé sempre difficile a tradursi a livello di pubblica opinione. Sono sempre norme di legge che vengono sottoposte al giudizio degli elettori: occorre sempre spiegare loro di che cosa si tratta, e soprattutto qual è lo scopo sostanziale che i promotori intendono perseguire. Uno dei due referendum anticaccia, ritenuto pienamente ammissibile dalla Corte costituzionale, contiene un lunghissimo elenco di specie e di animali che non si vuole che siano più cacciabili: ma l'obiettivo è chiaro: l'abrogazione della caccia sportiva.

Il quesito deve essere facilmente spiegabile in parole comuni. Nessun problema per i quesiti sulla legge elettorale della Camera e sulla legge elettorale amministrativa: ma anche il quesito sulla legge senatoriale è facilissimamente spiegabile, dicendo agli elettori che si chiede un loro voto che porti all'abolizione parziale della proporzionale al Senato.

E neppure potrà dirsi che questo è un uso distorto e manipolatorio del referendum abrogativo. Tale referendum è l'unica arma che ha l'elettore contro l'attività o l'inattività del Parlamento. Vale sempre un criterio rigorosissimo: il quesito deve mirare esclusivamente a cancellare leggi o parti di leggi. Ma il risultato della cancellazione — qualora abbia una sua logica — non è un problema

che riguarda l'ammissibilità del quesito. Del resto, la stessa Corte insegna come attraverso le sue sentenze, che anch'esse sono puramente negative, di annullamento, una disposizione giuridica possa essere trasformata in una nuova e diversa norma, che assumerà nell'ordinamento una figura ed un significato totalmente nuovi. I referendum abrogativi parziali e le sentenze «manipolative» della Corte costituzionale creano sempre novità nell'ordinamento, hanno tutti una carica anche positiva, possono legittimamente creare situazioni giuridiche nuove.

Le obiezioni politiche saranno vivacissime. Il Psi sostiene che il sistema favorirebbe soprattutto il Pci. Altri temono che esso viceversa favorisca la Dc, almeno in prima battuta. Ma il movimento «trasversale» che ha dato inizio alla procedura referendaria attraverso i vari partiti, ed è sostenuto, oltre che dal Pci (con riserva da parte di taluni), dalla grande maggioranza delle organizzazioni cattoliche, esclusa soltanto Comunione e liberazione. Siamo in tanti a dire, con Pietro Barrera, «sulla Grande Riforma dieci anni di chiacchiere. Meglio i referendum».

Maggio 1990

