



**Giovanni Guzzetta\***

## **La necessaria connessione tra sistema elettorale e riforma costituzionale\*\***

**R**ingrazio gli organizzatori per l'invito a questo Convegno e mi scuserete se, approfittando della formula della tavola rotonda, il mio intervento sarà concentrato su alcuni punti specifici senza una complessiva ricostruzione sistematica.

In premessa però desidero, comunque, fare una considerazione generale. La questione della legislazione elettorale in Italia *oggi* (il titolo del convegno non a caso si riferisce espressamente al 2022) risente di due condizioni di contesto apparentemente contraddittorie.

La prima condizione è che la storia della legislazione elettorale italiana mi pare abbia ormai ampiamente dimostrato che una riforma del sistema politico italiano non può trovare solo nella legge elettorale la sua soluzione. La disciplina elettorale, insomma, è sicuramente una condizione necessaria, ma assolutamente non sufficiente ai fini predetti. A dimostrarlo stanno lì tutti i tentativi realizzati dal 1994 a oggi. L'Italia ha avuto esperienze di sistemi elettorali di ogni tipo (se si esclude il sistema uninominale puro), ma i problemi strutturali del sistema politico (riassumibili sinteticamente nella condizione di una cronica instabilità e ingovernabilità) rimangono inalterati. La ragione è, a mio parere, riconducibile alla circostanza che le modalità di funzionamento del sistema politico sono, com'è ovvio, condizionate dall'insieme della normativa elettorale e costituzionale. Mancando una modifica della seconda, anche gli effetti innovativi della prima sono facilmente "neutralizzati" dall'assenza di regole costituzionali che diano "copertura" a quegli effetti. Basti considerare, a titolo di esempio, la "neutralizzazione" degli effetti maggioritari, pur conseguiti mediante talune leggi elettorali, realizzatasi grazie all'assenza di regole di razionalizzazione della forma di governo parlamentare volte a contenere la disgregazione post-elettorale delle maggioranze (di coalizione) emerse dalle urne.

La seconda condizione che affligge la questione della legislazione elettorale è in parte conseguenza della prima. In assenza di una riforma costituzionale della forma di governo gli interventi sulle leggi elettorali hanno finito per esaltare soprattutto le esigenze "partigiane" delle forze politiche che li pongono in essere. E così gli impianti di volta in volta prescelti per regolare

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

\*\* Intervento al Convegno *La legislazione elettorale in Italia 2022* – 5 ottobre 2022 – Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Sapienza Università di Roma.

la trasformazione dei voti in seggi, non si sono ispirati all'esigenza di accompagnare e favorire il dispiegarsi del funzionamento di un modello di forma di governo consapevolmente prescelta e introdotta (o comunque meglio razionalizzata), ma sostanzialmente a consolidare la posizione di chi di volta in volta metteva mano alla legge elettorale. Talvolta anche con qualche ambizione "sistemica" (destinata comunque a fallire), ma certamente trovando il proprio principio ispiratore nella volontà di non pregiudicare (e se possibile massimizzare) gli obiettivi di successo elettorale, o, addirittura, di dare semplicemente soddisfazione a micro-pretese di questo o quell'attore politico.

Basti pensare alla farraginoso e casuistica disciplina delle soglie di sbarramento e, più di recente, alle previsioni sulle cosiddette "esenzioni" dalla raccolta delle firme per presentare le liste elettorali.

Un esempio paradigmatico di tale deriva puramente "difensiva" e oligarchica nelle scelte di *policy* sulle scelte elettorale è dimostrata dall'applicazione, nelle ultime elezioni politiche, del meccanismo di esenzione introdotto, con la fretta tipica delle decisioni congiunturali, con il decreto-legge 4 maggio 2022, n. 41 (art. 6-*bis*), il quale, non a caso, ha non solo introdotto ulteriori "esenzioni" rispetto a quelle già previste, ma (a dimostrare l'interessata congiunturalità) ne ha limitato l'applicazione "esclusivamente" alle elezioni immediatamente successive.

Inoltre, come dicevo, in sede applicativa tale modifica ha goduto di una interpretazione non tanto estensiva, quanto concretamente elusiva dei limiti previsti all'utilizzo di tale istituto.

Il "trucco" escogitato sfrutta la circostanza che l'esenzione è prevista considerando i risultati elettorali del partito o lista nelle precedenti elezioni. E così, ad esempio, un partito o lista che avesse allora ottenuto l'1 per cento, non avrebbe dovuto raccogliere le firme per le prossime elezioni. Tale disposizione, però, è stata interpretata, tradendo completamente la *ratio* a essa sottesa (quella cioè che solo chi avesse ottenuto l'1 per cento avesse diritto all'esenzione), nel senso che, qualora la "lista" fosse in realtà un'alleanza di partiti e movimenti, l'esenzione da riconoscere non sarebbe stata una sola, ma una per ciascuna "componente" della lista. Nei fatti, dunque, movimenti collocati ben al di sotto dell'1 per cento hanno, in questo modo, potuto beneficiare di un indebito vantaggio.

Mi pare evidente che normative di questo genere rispondano solo ed esclusivamente all'esigenza di autotutela dell'esistente sistema dei partiti e dunque non abbiano nessuna valenza riformatrice, ma semmai di conservazione oligarchica.

La conclusione viene confermata, *a contrario*, dal persistere e dal rafforzarsi, dei limiti all'accesso alla competizione elettorale dei soggetti che, rispetto al sistema politico-partitico esistente, si collochino quali *outsider*.

Ciò che è dimostrato dalle vicende relative al diniego di partecipazione per quelle liste che, in occasione delle ultime elezioni, hanno tentato (non potendo fruire di alcuna esenzione) di presentare liste elettorali utilizzando, come mezzo di raccolta delle sottoscrizioni richieste, la firma elettronica. Tentativi che sono stati sistematicamente bocciati dagli uffici elettorali e per i quali nessun mezzo di ricorso ha assicurato una tutela effettiva.

Coloro che hanno provato a superare le barriere all'accesso al procedimento elettorale si sono dovuti cioè scontrare con due assurdi paradossi: uno sostanziale e uno processuale.

Il paradosso sostanziale è quello dell'interpretazione che ha negato la possibilità di presentazione delle liste con sottoscrizione elettronica con un'interpretazione restrittiva della legislazione vigente, pur in presenza di una normativa nazionale che tale facoltà (cfr. D.L. d.l. 77/2021) garantisce a chi voglia promuovere un *referendum* o presentare una legge di iniziativa popolare. Là dove il paradosso sta appunto nel fatto che, in base a tale interpretazione restrittiva, si deve concludere che, nel nostro ordinamento, la firma elettronica è consentita per le iniziative previste dalla Costituzione (là dove ha dunque una rilevanza primaria anche l'accertamento che il numero delle sottoscrizioni valide corrisponda esattamente a quello richiesto dalla Carta), ma non per le sottoscrizioni delle liste per le elezioni, il cui ammontare peraltro non è previsto in Costituzione, è discrezionalmente deciso dal legislatore e, in alcuni casi (vedi esenzioni) può essere pari a zero.

Il paradosso processuale sta invece nella circostanza che - in mancanza di un procedimento specifico per contestare i casi di esclusione delle liste nelle elezioni politiche (stigmatizzato con puntualità da una esemplare pronunzia della Corte costituzionale: la 48/2021) - gli strumenti ordinari di tutela giurisdizionale sono stati, nei fatti, disinnescati dalla lentezza della macchina giudiziaria anche per gli istituti (come quello di cui all'art. 700 c.p.c.) che richiederebbero decisioni della massima urgenza e tempestività.

Il quadro è dunque abbastanza desolante. E impone la constatazione che, allo stato, la legislazione elettorale vive di vicende che sono essenzialmente legate agli interessi oligarchico-difensivi dei titolari di *vested interests* (i partiti politici le cui *élites* risultano sempre più orientate dalle esigenze del professionismo politico).

Ogni spinta riformatrice sembra allo stato esaurita, come dimostra anche il dibattito sul voto elettronico. Nel quale, il pur cruciale problema della tutela della segretezza, lungi dallo spingere verso l'individuazione di soluzioni a tale specifico problema, ha finito per paralizzare qualsiasi discussione, con l'effetto di determinare la conservazione di un sistema arcaico e obsoleto che, impone, ad esempio, a uno studente fuori sede di dover scegliere tra sobbarcarsi gli oneri di "tornare" a votare nel luogo di residenza o rinunciare all'esercizio del proprio diritto di voto. Il che, in un paese dall'assenteismo ormai record, forse qualche preoccupazione la dovrebbe generare.

Un'ultima considerazione mi sia consentita sugli strumenti di intervento per la modifica delle leggi elettorali. È noto che, a fronte dell'uso a dir poco opportunistico della legislazione elettorale, un correttivo potrebbe essere (com'è stato indubabilmente in passato) quello del *referendum* popolare. Ma anche questa strada - mi sia consentita la semplificazione, ma si tratta di un'opinione ormai condivisa e confermata dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni - è ormai sostanzialmente sbarrata dai vincoli che a tali iniziative ha posto la Corte costituzionale. In questa sede, non intendo - in alcun modo - entrare nel merito delle scelte della Corte e anzi voglio assumere - per esigenze di ragionamento - che si tratti di limitazioni condivisibili. Resta il fatto che, in questo modo, il referendum sulle leggi elettorali è uno strumento ormai impraticabile.

Ciò non significa che ci si debba arrendere a una tale circostanza. A tal proposito mi permetto di rilanciare una proposta già suggerita in altra occasione (Guzzetta, G. *Tirannia dei valori e ragionevolezza della disciplina legislativa sul referendum abrogativo: il caso delle leggi elettorali*, in

www.federalismi.it, 2020), con un'argomentazione che muove dal riconoscimento del fatto che, dalla giurisprudenza costituzionale in materia, emerge un esito squilibrato in termini di bilanciamento tra principi costituzionali. La giurisprudenza sull'inammissibilità, infatti, sacrifica interamente il valore costituzionale riconducibile al diritto/potere dei cittadini di promuovere l'istituto costituzionale del referendum e assolutizza il valore costituzionale della perdurante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale.

L'esito della giurisprudenza mi pare, cioè, contraddire la "filosofia" enunciata dalla Corte stessa, secondo la quale il canone ermeneutico da seguire dovrebbe essere quello del "vincolo del minor sacrificio possibile" dell'uno rispetto all'altro, onde evitare il c.d. rischio della "tirannia" di un valore sull'altro.

La soluzione dell'inammissibilità dei referendum elettorali non auto-applicativi non appare coerente con il postulato del minor sacrificio possibile. Mentre risulterebbe maggiormente "equilibrata" una soluzione che approdasse, piuttosto che all'inammissibilità, all'esito di determinare la sospensione degli effetti del *referendum* abrogativo (comunque da svolgersi) fino al momento in cui il legislatore intervenisse a colmare il vuoto determinatosi con l'abrogazione.

Com'è noto, l'art. 37, comma 3, l. 352/1970 prevede un'ipotesi di temporanea sospensione del risultato referendario. Da tale previsione, dunque, si ricava già l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un principio di disciplina che consente la sospensione degli effetti referendari per permettere l'intervento del legislatore. Così come è formulata però, tale disciplina, impedisce di realizzare, nel caso di leggi costituzionalmente necessarie, "il minor sacrificio possibile" (o comunque un minore squilibrio) nel contemperamento tra principi costituzionali in materia di *referendum*. Perché i sessanta giorni possono decorrere, senza che il Parlamento intervenga.

Si tratterebbe allora di intervenire, eventualmente mediante auto-proposizione, nel corso dello stesso giudizio di ammissibilità, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della medesima legge, nella parte in cui non sottopone l'efficacia dell'abrogazione referendaria alla condizione sospensiva - da imporsi automaticamente *ex Constitutione* proprio in base a un bilanciamento tra principi costituzionali - dell'intervento del legislatore senza limiti di tempo, là dove si tratti di un referendum (non auto-applicativo) su leggi costituzionalmente necessarie.

Grazie agli effetti di una tale sentenza additiva di accoglimento, l'abrogazione referendaria non si produrrebbe fino al momento dell'adozione di una disciplina legislativa che colmi la lacuna (paralizzante il funzionamento dell'organo interessato) conseguente alla pronuncia popolare.

È evidente che, in questo caso, l'esito del referendum sarebbe nei fatti rimesso alla disponibilità del legislatore, che potrebbe colpevolmente persistere nella propria inerzia consentendo alla disciplina abrogata di continuare ad operare.

Ma non si devono dimenticare tre circostanze. La prima è che la indubbia limitazione (nel tempo) dell'efficacia della pronuncia popolare, rappresenterebbe comunque l'esito di un bilanciamento più equilibrato e proporzionato rispetto a quello che si determinerebbe in caso di pronuncia di inammissibilità (che impedisce in radice lo svolgimento del referendum), la quale imporrebbe il sacrificio totale del diritto/potere dei cittadini, costituzionalmente tutelato, di promuovere iniziative di democrazia diretta.

La seconda circostanza risiede nel fatto che, comunque, non si potrebbe negare - nel caso prospettato - il valore giuridico della pronunzia popolare. Anche se il referendum restasse sospeso nella sua efficacia abrogativa, dovrebbe desumersi dalla pronunzia popolare l'esistenza - nei confronti del legislatore - di un vero e proprio obbligo giuridico-programmatico ad intervenire, con tutte le conseguenze che, dalle norme programmatiche, ormai tradizionalmente, vengono tratte.

La terza è che anche un referendum dagli esiti sospesi, ma comunque svolto, imporrebbe all'organo rappresentativo di assumersi la responsabilità politica della propria inerzia, pur lasciando intatta (d'altro canto) la sua discrezionalità in ordine alle scelte legislative con le quali potrebbe rimpiazzare la legge abrogata.

Insomma, rispetto alla opzione di negare radicalmente il diritto al referendum, questa soluzione sarebbe, in base al principio di proporzionalità e di buon temperamento, una soluzione di minor sacrificio, a parità di tutela dell'esigenza di assicurare comunque l'operatività dell'organo costituzionale.

Se si accogliesse quest'ordine di idee il *referendum* sulle norme costituzionalmente necessarie non costituirebbe più un tabù per il corpo elettorale, il quale nello stesso tempo sarebbe ricondotto a un esercizio del proprio potere normativo più in linea con la funzione dell'istituto in questione: quello di disvolere una delle possibili modalità applicative di un principio costituzionale, salvaguardando il rischio di vuoto con l'effetto della sospensione degli effetti referendari.

In conclusione, la riflessione proposta cerca di muoversi prendendo atto dell'evoluzione, particolarmente proteiforme, della giurisprudenza in materia.

In fin dei conti, il *referendum* rimane, comunque, un istituto ritenuto particolarmente prezioso dal costituente a completamento dell'ingranaggio democratico. Soprattutto nel delineato contesto in cui versano le *policies* in materia di legge elettorale.

Anche per evitare quelle delegittimazioni della democrazia rappresentativa che potrebbero derivare da proposte, magari meno avvertite, nel senso di una radicale torsione del *referendum* in funzione frontalmente oppositiva della stessa.