NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

GIULIA MANNARINI*

L'UTILIZZO DEL REFERENDUM IN MATERIA ELETTORALE IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA: ITALIA E REGNO UNITO**

Abstract [It]: Negli ultimi trent'anni si sono verificati due importanti tentativi di modifica del sistema elettorale attraverso lo strumento referendario: il primo, in Italia, all'inizio degli anni Novanta; il secondo nel Regno Unito nel 2011. Partendo dall'analisi della diversa contestualizzazione storico-politica alla base di queste due esperienze, il *paper* si propone di analizzare l'impatto con cui lo strumento referendario è stato utilizzato all'interno delle dinamiche delle due forme di governo. Così come la stagione referendaria condotta da Mario Segni fu la prova di una sentita ed impellente necessità di un decisivo giro di boa per le dinamiche della forma di governo italiana, l'appuntamento britannico fu, a contrario, la piena manifestazione della consapevolezza del popolo inglese dell'essenziale intreccio tra *FPTP* e *Westminster model* e al modo di intendere la politica e la conduzione del potere come frutto di una competizione serrata tra candidati. Verrà proposta, pertanto, una riflessione sull'utilizzo del referendum in materia elettorale in Italia come strumento "caldo" e in Gran Bretagna come strumento "freddo".

Abstract [En]: Over the past thirty years there have been two major attempts to change the electoral system through the referendum instrument: the first, in Italy in the early 1990s; the second in the United Kingdom in 2011. Beginning with an analysis of the different historical-political contextualisation underlying these two experiences, the paper aims to analyse the impact with which the referendum instrument was used within the dynamics of the two forms of government. Just as the referendum season led by Mario Segni was proof of a felt and urgent need for a decisive turnaround in the dynamics of the Italian form of government, the British appointment was, on the contrary, the full manifestation of the British people's awareness of the essential intertwining between FPTP and the Westminster model and the way politics and the conduct of power is understood as the result of a competition between candidates. A reflection on the use of the referendum on electoral matters in Italy as a "hot" instrument and in Great Britain as a "cold" one will be proposed.

Parole chiave: Referendum, sistemi elettorali, forme di governo, Italia, Regno Unito.

Keywords: Referendum, electoral systems, forms of government, Italy, UK.

SOMMARIO: 1. La sinapsi tra metodo elettorale e forma di governo – 2. Una stagione referendaria "a caldo": l'Italia al volgere degli anni Novanta tra nuovi slanci e sostanziali fallimenti – 3. Un referendum "a freddo" sul sistema elettorale in UK: un'opportunità per i liberali britannici – 4. Una comparazione sostenibile?

* Dottoranda di ricerca in *International, European and Public Law* – Università degli studi di Milano-Bicocca.

** Contributo sottoposto a *peer-review*. Il saggio riproduce il testo dell'intervento presentato in occasione della *Spring School* organizzata dalla Scuola di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo e dall'Associazione DPCE tenutasi il 29 e 30 aprile 2023 a Vatolla, i cui Atti sono in corso di pubblicazione con la Casa Editrice ESI.

ISSN 2279-7238

1. La sinapsi tra metodo elettorale e forma di governo

L'importanza delle regole elettorali quali fattori determinanti e intimamente legati all'assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali rappresenta uno dei punti essenziali per un'analisi delle evoluzioni e del funzionamento delle forme di governo. Oggi, infatti, la scienza giuridica è pressoché unanime nel sottolineare come metodo elettorale e forma di governo non possano essere in alcun modo disgiunti, influenzandosi vicendevolmente. Ovviamente le modalità di tali reciproci condizionamenti possono cambiare nel tempo ed è risalente nel tempo la riflessione della scienza giuridica sulla funzione principale dei sistemi elettorali: se intesi a soddisfare le caratteristiche proprie di una forma di governo ovvero se mirati a trasformare i suoi canoni essenziali.

Se si pensa, per esempio, alla storia costituzionale italiana, si può costatare come il periodo statutario accolse regole elettorali che erano figlie di quel patto costituzionale tra Corona e borghesia che costituiva il pilastro dello Stato liberale, la sua grande forza e, allo stesso tempo, il suo limite, reso manifesto nel momento in cui, dopo la Prima guerra mondiale, i canoni dentro i quali quel gioco democratico si svolgeva vennero messi in crisi. Per decenni, nel contesto storico dello Stato liberale italiano, una legislazione elettorale che garantiva un suffragio ristretto e limitato era stata parte integrante dei fondamenti della forma di stato, in particolare dell'omogeneità di classe su cui si reggeva quel sistema costituzionale. Le regole elettorali non costituivano pertanto uno degli strumenti per garantire l'efficienza della forma di governo: quest'ultima trovava il proprio nocciolo duro nelle ristrette dinamiche di un ceto dominante e la legge elettorale rappresentava il precipitato di questa premessa, coessenziale alla forma di stato.

All'indomani delle perturbazioni che iniziarono a mettere radici in corrispondenza della fine del Diciannovesimo secolo per maturare poi nel corso del primo Novecento, la riflessione sulla sinapsi tra norme elettorali e forme di governo si spostò sempre di più, nella scienza giuridica, sulla preoccupazione di instaurare un circolo virtuoso di efficienza e funzionamento, a fronte delle trasformazioni epocali che suffragio universale e avvento dei partiti di massa stavano innescando nei sistemi costituzionali. È in questo contesto che maturò il dibattito, che, attraversando i differenti contesti storici, arriva fino ai nostri giorni, tra posizioni che anteponevano innanzitutto una visione delle leggi elettorali come mezzo di piena esplicazione della rappresentanza e opinioni che, invece, privilegiavano il momento della decisione. Come è noto, Arendt Lijphart indicò il sistema maggioritario e il suo esempio più paradigmatico, quello britannico, quale modello di maggior efficienza, in particolare grazie alla combinazione tra sistema bipartitico e legge elettorale *First-Past-The-Post* che caratterizza ancora oggi quel circuito politico[1].

Successivamente la consapevolezza di una stretta interdipendenza tra le norme per trasformare i voti in seggi e le caratteristiche del sistema dei partiti, e dunque della

[1] A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1984.

determinazione delle concrete dinamiche di funzionamento di un sistema istituzionale, hanno costituito il motore concettuale di due tentativi di trasformazione del modello elettorale attraverso lo strumento referendario: il primo in Italia all'inizio degli anni Novanta e il secondo in Gran Bretagna, nel 2011. Ripercorrere brevemente quegli eventi si dimostra essenziale ai fini di una comparazione, forse un po' insolita, ma per questo non meno significativa. Questi due esempi, infatti, mostrano innanzitutto come la funzione dei sistemi elettorali sia un pezzo imprescindibile di un più grande *puzzle*, un profilo essenziale su cui puntare per provocare una modifica degli equilibri costituzionali. Inoltre, vedremo come la spinta verso una modificazione di tale portata abbia trovato radici diverse in contesti storico-politici altrettanto differenti, con una caratteristica in comune: quella dello strumento referendario, utilizzato sì per innescare una modificazione partendo dalle regole elettorali, ma nell'ambito di due diverse prospettive.

2. Una stagione referendaria "a caldo": l'Italia al volgere degli anni Novanta tra nuovi slanci e sostanziali fallimenti

In Italia, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso si respirava aria di cambiamento. Ampi settori dell'opinione pubblica e della classe dirigente italiana cominciarono a rintracciare nella modificazione della legislazione elettorale in senso maggioritario una valida soluzione alla crisi *in fieri* dei partiti politici e un'ottima strada per la costruzione di quella democrazia competitiva che il paese non aveva conosciuto nella prima fase della Repubblica e che in quel momento, in virtù dei nuovi assetti geopolitici in maturazione, sembrava essere più congeniale alle nuove condizioni politiche. Il processo di erosione dei regimi comunisti stava via via mostrando come la *conventio ad excludendum* stesse perdendo il proprio motore sia ideologico sia geopolitico. Insomma, l'idea era quella di un'operazione *destruens* e *construens* che, facendo di necessità virtù, prometteva di trasformare i mutamenti radicali di quel tempo, in procinto di sgretolare il vigente sistema politico interno, in un'opportunità irripetibile per costruirne uno nuovo[2]: quest'ultimo avrebbe mirato all'abbandono dell'«intangibile» principio proporzionalistico[3] e accolto, invece, una democrazia dell'alternanza sostenuta da un sistema di tipo maggioritario. In altri termini, la spinta alla trasformazione maturò in virtù della consapevolezza della graduale consunzione dei canoni su cui il sistema politico si reggeva da oltre quarant'anni e la riforma del sistema elettorale rappresentava lo snodo essenziale per la tracimazione di quel reticolato giuridico e politico che l'opinione diffusa sentiva la necessità di vedere modificato.

Sulla base di queste premesse, la via referendaria rappresentò una strada suppletiva all'intervento del Parlamento. Infatti, l'opzione legislativa sarebbe stata certamente la più

[2] Sul tema si vedano, *ex multis*, le ricostruzioni e le considerazioni di S. GAMBINO, *Riforme elettorali e governabilità*, Edizioni Periferia, Cosenza 2008; C. MARTINELLI, *Dai referendum elettorali alla "legge Rosato": anatomia di un fallimento storico*, in *Rivista di Politica*, 2018, n. 4, 43-57.

[3] F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffré, 2006, 156 ss.

adatta, per ovvie ragioni, a guidare il percorso di riforme. Tuttavia, quest'ultima si conclamò impossibile all'indomani della bocciatura, nel caldissimo autunno del 1989, della proposta di introduzione dell'elezione diretta del sindaco all'interno del progetto di legge in discussione sulle Autonomie locali – la legge n. 142 del 1990, la cd. legge Gava. Un primo passo, modesto ma dall'enorme potenziale sistemico nel quadro di un percorso di preparazione per le nuove condizioni politiche, ostacolato però con forza dai partiti tradizionali, in particolare dal Partito socialista[4] e dalla Democrazia cristiana[5], consapevoli della portata estremamente innovativa di quegli emendamenti[6]. Più in generale, una riflessione sulla possibilità di iniziare un *iter* di riforme istituzionali, che coinvolgesse anche il sistema elettorale, era entrata nell'agenda politica già a partire dagli anni Settanta[7]. Tentativi continui in tale direzione, ma del tutto ambigui e accompagnati da numerosi fallimenti, vennero collocati nella celeberrima analisi di Gustavo Zagrebelsky nell'alveo del «paradosso» rappresentato dall'incapacità di auto-riforma della classe dirigente[8]. Pertanto, le posizioni di auto-conservazione su cui si arroccarono i partiti convinsero molte personalità fautrici delle riforme della necessità di ripiegare su altri metodi che fossero in grado di aggirare quel paradosso.

Così prese avvio la stagione referendaria, in concomitanza alla conclamazione di uno scacchiere internazionale radicalmente mutato e delle inchieste della magistratura sulla corruzione di quella che era, ormai, una classe politica sostanzialmente al capolinea.

Non una singola consultazione popolare sulla legislazione elettorale per il Parlamento, ma reiterati appuntamenti il cui processo copre quel torno di tempo che va dalla primavera del 1990 a quella del 1993. Infatti, all'inizio del 1990 i movimenti per la riforma iniziano la raccolta delle firme su tre quesiti: il primo, relativo alla legge elettorale del Senato, con la finalità di eliminare quella soglia del 65% introdotta dall'emendamento Dossetti che annacquava la lotta maggioritaria nei collegi uninominali rendendo la legge, di fatto, proporzionale; il secondo riguardava, invece, il sistema elettorale dei Comuni, volto ad estendere i meccanismi di elezione diretta previsti per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti; infine, un ultimo quesito volto a modificare le norme relative alla preferenza plurima per l'elezione della Camera.

La sentenza della Corte costituzionale n. 47 del 2 febbraio 1991 bloccò bruscamente la celebrazione dei primi due referendum, dichiarando l'illegittimità dei relativi quesiti per

[4] G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980, 173-195.

[5] R. RUFFILLI - P. A. CAPOTOSTI (a cura di), *Il cittadino come arbitro. La Dc e le riforme istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1988.

[6] Come ricordano C. MARTINELLI, *Dai referendum elettorali alla "legge Rosato": anatomia di un fallimento storico*, cit. e C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'ALIMONTE - C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna 2008, 19, il governo Andreotti giunse a porre la questione di fiducia per quattro volte, con la finalità di tenere ben compatta la maggioranza e scongiurare la possibilità che al suo interno prevalessero posizioni favorevoli alla riforma.

[7] Lo stesso Bettino Craxi cominciò a parlare di «grande riforma» nel 1979, così come, negli anni Ottanta, la DC guidata da De Mita.

[8] G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1986; sul punto, cfr. altresì, A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991, 301; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, il Mulino, Bologna, 1997, 428 ss.

difetto di chiarezza ed omogeneità nella formulazione e per alcune incertezze che avrebbero pesato sull'eventuale normativa di risulta[9]. Consente, invece, la celebrazione del terzo referendum.

Ovviamente il disappunto del movimento referendario fu molto profondo e tuttavia, oltre ogni aspettativa, quell'ultimo referendum fu una miccia potentissima. Quel quesito, infatti, era stato considerato fin da subito come il meno eclatante ed innovativo, rispetto ai restanti due che incidevano in modo più deciso su alcuni gangli principali della normativa elettorale. Tuttavia, dal punto di vista tecnico l'abolizione della preferenza plurima e la possibilità di esprimere quella preferenza scrivendo per esteso il nome del candidato anziché il numero di lista tagliava alle fondamenta alcuni consueti malcostumi nelle operazioni di voto, che per decenni avevano reso possibili brogli e voti di scambio[10].

Nondimeno, quel referendum diventò una preziosa occasione per l'elettorato e l'opinione pubblica per inviare un potente messaggio alla classe politica e manifestare quel disagio che si avvertiva già da tempo sull'incapacità di quest'ultima di introiettare i bisogni e i cambiamenti di una società in divenire e di rappresentarla adeguatamente nelle sedi istituzionali. E così, il 9 giugno 1991 il referendum sulla preferenza unica vide una vittoria dei "Sì" pari al 95%.

Un risultato talmente chiaro e schiacciante da non poter essere ignorato dalle forze politiche. Infatti, all'indomani della nuova campagna di raccolta firme – siamo nell'autunno del 1991 – sui quesiti precedentemente bocciati dal giudice delle leggi, il Parlamento evitava la celebrazione del voto sul restante quesito approvando nella primavera del 1993 la legge n. 81, con la quale istituì l'elezione diretta del Sindaco.

Il 18 aprile 1993, infine, si celebrò il referendum per il primo quesito sull'elezione per il

[9] Sulla sentenza della Corte, cfr., *ex multis*, A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il «Compromesso» n. 47/91*, Giappichelli, Torino 1991; E. BALBONI, *Chiarezza dei quesiti referendari e vaglio (discrezionale?) della Consulta*, in *Il Corriere giuridico*, n. 4, 1991, 422-425; F. DONATI, *La sentenza sull'ammissibilità dei referendum «elettorali»*, in *Foro italiano*, n. 4, 1991, 1013-1029; G. SILVESTRI, *Referendum elettorali: la corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro*, in *Foro italiano*, n. 5, 1991, 1346-1352; G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 334-353; C. CHIMENTI, *La Corte e i referendum «elettorali»*, in *Il ponte*, n. 5, 1991, 61; S. GALEOTTI, *La Corte costituzionale non sbarra l'ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali (In margine alla sent. n. 47 del 1991 della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 521-542.

[10] Se da una parte il voto di preferenza poteva tendere verso un'ulteriore democratizzazione della competizione elettorale, questo scontava alcune criticità di applicazione, incentivando, inoltre, la frammentazione all'interno dei partiti. Contribuiva a favorire la prassi di rapporti di tipo clientelare, con candidati disposti ad elargire vantaggi ai propri elettori, così come l'implementazione di accordi tra *leader* di un medesimo partito, i quali spingevano gli elettori a votare anche per l'altro candidato, con uno scambio reciproco di voti (cd. cordate). A ciò si aggiunga la previsione dell'art. 61: la possibilità, per l'elettore, di indicare la propria preferenza in ordine sparso e attraverso l'indicazione del numero di lista dei candidati. La norma rendeva così possibile le cd. stringhe, con le quali diversi potentati locali legati a questo o quel partito potevano controllare l'espressione di voto degli elettori e perfino falsificare i voti di preferenza grazie alla maggiore maneggiabilità dei numeri piuttosto che dei nomi e cognomi. Cfr. sul tema, L. D'AMATO, *Il voto di preferenza in Italia (1946-1963)*, Giuffré, Milano, 1964, 107 ss.; G. PASQUINO, *Le radici del frazionismo e il voto di preferenza*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1972, 365; A. ANCISI, *La cattura del voto. Sociologia del voto di preferenza*, Franco Angeli, Milano, 1976, 61 ss.; G. BRUSCHI, *In margine al referendum sulla riduzione delle preferenze*, in *L'amministrazione italiana*, n. 7-8, 1991, 1120-1122; G. PASQUINO, *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna, 1993, 7 ss.

Senato[11], con un'altra schiacciante vittoria dei "Sì", che ottennero l'82% dei voti[12].

Il quadro emerso all'indomani del voto[13] condusse presto, com'è noto, all'adozione di nuove leggi elettorali[14] che tuttavia mitigarono l'intenzione maggioritaria espressa dalla votazione referendaria attraverso l'introduzione di regole elettorali di tipo misto a prevalenza maggioritaria. Più complessivamente, a dispetto dell'ondata innovativa e potenzialmente promettente ai fini di uno scardinamento dei canoni su cui si era retta la prima fase della Repubblica, quei pronunciamenti popolari – per loro essenza, non comparabili per organicità e completezza ad un intervento di tipo parlamentare – avrebbero dovuto costituire l'inizio di un percorso di lungo termine volto ad intervenire sui caratteri essenziali della forma di governo, in modo deciso e ben al di là di un intervento limitato alla sola normativa elettorale. Invece, quale conseguenza di un sistema politico del tutto ambiguo «(…)che dichiarava di avere capito la lezione emersa dal profondo del Paese e, dall'altra, operava (…) per sabotarne le conseguenze»[15], da una parte venne introdotto un sistema elettorale misto per le Camere, e dall'altra non si procedette all'adeguamento di alcuni caratteri della forma di governo in virtù delle nuove trasformazioni nel circuito della rappresentanza.

Ciò non vuol dire che le leggi Mattarella non produssero alcun effetto, anzi: nonostante ambiguità e contraddizioni nell'impianto[16], favorirono la strutturazione di un sistema

[11] Come è noto, fu Serio Galeotti l'ideatore e il principale estensore del quesito per la legge elettorale del Senato, riproposizione di una riflessione che egli stesso aveva formulato fin dal 1988 e che aveva presentato in alcune riviste scientifiche, cfr. S. GALEOTTI, *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Parlamento*, n. 9, 1989, 11 ss.; ID., *L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Diritto e società*, n. 2, 1989, 365 ss.; cfr. altresì A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol. I, Giuffré, Milano, 1998, 73 ss.

[12] Per completezza è opportuno ricordare come la tornata referendaria coinvolgesse anche altri sette quesiti, tra cui l'abrogazione degli artt. 3 e 9 della legge 2 maggio 1974, n. 195, "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici" e l'abrogazione delle pene per la detenzione ad uso personale di droghe, entrambi approvati con una percentuale pari, rispettivamente, al 90,23% e al 55,36%.

[13] All'indomani del voto, l'Esecutivo presieduto da Giuliano Amato rassegnò le dimissioni, conscio che quel pronunciamento avrebbe dato inizio ad una nuova stagione politica.

[14] Infatti, quel voto comportava un intervento sulle regole elettorali per la Camera, in virtù della necessità di avere leggi omogenee in presenza di un bicameralismo di tipo paritario. Sugli esiti della votazione del 1993, cfr. P. CORBETTA - A.M.L. PARISI, *Ancora un 18 aprile. Il referendum sulla legge elettorale per il Senato*, in C. MERSHON - G. PASQUINO, (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1994*, Il Mulino, Bologna, 1994, 141 ss.

Per un'analisi di quella stagione referendaria come momento "costituente", cfr. C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, 295 ss.; V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione,* Jovene, Napoli, 2007, 17; cfr. altresì G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1, 1994, 22, che riprendendo la tesi di Costantino Mortati considera il referendum del 1993 un momento di formale rottura della Costituzione del 1948. *Contra*, cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Legge elettorale e referendum nel sistema costituzionale italiano*, in A. BARBERA - G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, 214, per il quale il termine "seconda Repubblica" risulta del tutto inopportuno a fronte della costatazione che il metodo elettorale del 1993 non abbia trovato pieno avveramento né tanto meno un consolidamento all'interno del sistema politico; C. MARTINELLI, *Dai referendum elettorali alla "legge Rosato": anatomia di un fallimento storico*, cit., 46, il quale ricostruisce con attenzione quella stagione e le ragioni per le quali non sia possibile parlare di una vera e propria cesura istituzionale, ponendo l'attenzione, peraltro, sull'equivoco ingenerato dall'avere individuato un passaggio già compiuto da una "prima" a una "seconda" Repubblica.

[15] C. MARTINELLI, *Dai referendum elettorali alla "legge Rosato": anatomia di un fallimento storico*, cit., 48.

[16] Cfr., *ex multis*, G.U. RESCIGNO, *Le nuove leggi elettorali per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica*, Zanichelli, Bologna, 1993; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, il Mulino, Bologna 1995, pp. 86-90; A. PAPPALARDO, *La nuova legge elettorale in Parlamento: chi, come e perché*, in S. BARTOLINI - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, 1995, 13 ss.; R. D'ALIMONTE - A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano:*

politico più competitivo e bipolare, avvicinando il nostro paese a quegli schemi d'alternanza che, con tutte le differenze politiche e giuridiche intercorrenti tra loro, si potevano trovare in molte delle vicine democrazie europee. Nonostante il mancato accoglimento di un pieno e completo principio maggioritario, la nuova legislazione prometteva perciò un miglioramento della capillarità territoriale dei partiti, con una lenta ma progressiva ricostruzione del rapporto tra eletti ed elettori grazie e all'interno dei collegi uninominali, così come la costante necessità per le forze politiche di costituire alleanze e coalizioni prima del voto – tutti caratteri che, effettivamente, nelle successive tornate elettorali cominciarono lentamente a prendere forma. Infatti, cominciava progressivamente a ricostituirsi il rapporto tra elettori ed eletti nel collegio uninominale, nonostante la prassi dei candidati "paracadutati", ovvero coloro che competevano per il seggio in una *constituency* diversa dal territorio di provenienza.

In questo contesto, la legge n. 270 del 2005 arrivò a spazzare via quel poco che nel precedente decennio era stato faticosamente conquistato. Con l'abolizione dei collegi uninominali e la reintroduzione del principio proporzionale, dei voti di lista e delle liste bloccate, nonché la previsione di un consistente premio di maggioranza – che otteneva un effetto di distorsione maggioritaria, dall'alto – riportò indietro le lancette dell'orologio, con effetti deleteri sul rapporto rappresentativo, sulla qualità delle *leadership*, sulla responsabilità delle forze politiche di fronte agli elettori, sulla capacità dei partiti di formare stabili maggioranze di governo; tutto questo in un quadro storico-politico che si presentava problematico almeno tanto quanto quello di quindici-vent'anni prima – seppure per motivi diversi, e tuttavia, intrinsecamente legati tra loro: non avere preso in mano e dato seguito in modo capillare ed organico alle trasformazioni che il contesto internazionale, interno e l'elettorato stesso avevano richiesto e cancellare improvvisamente i passi compiuti nel decennio 1994-2005 significò trascinare e moltiplicare le criticità sistemiche della nostra forma di governo; criticità che con tutta la loro forza hanno continuato via via a manifestarsi nel tempo attraverso molteplici campanelli d'allarme, messi in luce dalla dottrina costituzionalista[17].

3. Un referendum "a freddo" sul sistema elettorale in UK: un'opportunità per i liberali britannici

Cupe avvisaglie per le *General Elections* del 2010 erano già in vista alcune settimane prima del voto, quando i sondaggi avevano paventato un appuntamento elettorale con un'alta probabilità di incertezza. E infatti i risultati restituirono, per la prima

le opportunità e le scelte, in S. BARTOLINI - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, cit., 37 ss.; A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, 123-145; F. BASSANINI, *Riforma elettorale e qualità del bipolarismo italiano*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze 2007, 28; G. BUSIA, *L'uovo di Mattarella*, in ASTRID, *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, 169 ss.; per una ricostruzione, altresì, della stagione referendaria, cfr., *ex multis*, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffré, Milano, 2009, 151 ss.

[17] Dalle problematiche relative alla qualità del lavoro parlamentare, alla liquidità del sistema politico, alla rielezione di due Presidenti della Repubblica: sono solo alcuni dei segnali di una forma di governo in continua fibrillazione, sul filo, spesso, di un'incidenza esiziale sulla tenuta della forma di Stato.

volta dal 1974, il temuto scenario di *hung parliament*, con 306 seggi vinti dal partito Tory – e dunque, 19 in meno per raggiungere la maggioranza assoluta – 258 dai laburisti e 57 dai liberali[18]. David Cameron aveva davanti a sé diverse possibilità di soluzione. Dal punto di vista costituzionale, infatti, la mancanza nel diritto britannico della necessità di un esplicito voto di investitura del governo da parte dei Comuni avrebbe reso possibile imbastire un governo di minoranza[19]; tuttavia, prudenza e buonsenso politico portarono il *leader* conservatore a non rischiare e ad optare per l'apertura delle trattative con i liberali, che avrebbero potuto svolgere, con i loro 57 seggi ai Comuni, il ruolo di *junior partners* in un governo di coalizione. Infatti, l'insuccesso dei Tory nel raggiungere la maggioranza assoluta, secondo Cameron, imponeva la necessità di accettare la situazione di *hung parliament*, per quanto scomoda e fastidiosa per le consuetudini britanniche, e trovare una soluzione nel quadro di quel risultato elettorale: un atteggiamento ritenuto molto più opportuno rispetto al rischio di governare da soli senza un pieno ed univoco supporto popolare[20].

La trattativa, pur non semplice ma molto celere nelle tempistiche, confluì in un articolato *Coalition Agreement* che suggellava il governo di coalizione Tory-libdem, costruendo un delicato equilibrio tra le esigenze politiche dei due *partners*. Questo «piccolo monumento di pragmatismo anglosassone»[21] era, infatti, caratterizzato da un *agree to differ*, affinché potesse essere soddisfatta l'esigenza di consentire ai libdem di rispettare le promesse fatte agli elettori prima del voto e allo stesso tempo di dare modo ai conservatori, partito di maggioranza della coalizione, di perseguire il proprio programma di governo assumendosi la relativa *accountability*[22].

Da un punto di vista politico e costituzionalistico, cruciale divenne la parte relativa alle riforme politiche[23]: da una parte, il *Fixed-term Parliaments Act* e, dall'altra, il referendum sul sistema elettorale. Entrambi, tra gli storici cavalli di battaglia dei liberali: nel quadro dello schema bipartitico tra conservatori e laburisti, instauratosi in modo costante fin dagli inizi del Novecento, modificare alcuni tratti essenziali del modello Westminster – sistema elettorale, assetto dei poteri del Premier e struttura della *House of Lords*[24] – era diventato, infatti, il cuore della loro impronta politica.

---

[18] D. DENVER, *The Results: How Britain Voted*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, N. 4, 2010, 588-606.

[19] L. MAER, *Hung Parliaments*, in HC Library, *Standard Note* 17 March 2010, 4-12.

[20] Per alcune illuminanti riflessioni di carattere giuridico sulla situazione all'indomani delle *General Elections* del 2010 e per un'analisi delle condizioni politiche che condussero ad un governo di coalizione, cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart Pub., 2011.

[21] C. FUSARO, *L'accordo* conservative-libdem *alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2020, 639-644.

[22] J. ATKINS, *Introduction: Conflict, Cooperation and the Cameron-Clegg Government*, in *The Political Quarterly*, n. 1, 2015, 81-84.

[23] R. HAZELL, *The Conservative-Liberal Democrat Agenda for Constitutional and Political Reform*, The Constitution Unit, UCL, London, June 2010; C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del* Coalition agreement, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2010, 645-658.

[24] Oltre a questi e in modo più specifico, «The characteristics of the Westminster model ... include: strong cabinet government based on majority rule; the importance attached to constitutional conventions; a two-party system based on single member constituencies; the assumption that minorities can find expression in one of the major parties; the concept of Her Majesty's loyal opposition; and the doctrine of parliamentary supremacy, which takes precedence over popular sovereignty except during elections», D.VERNEY, *Westminster Model*, in V. Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Oxford, Blackwell, 1991, 637.

Di trasformazioni in materia elettorale se ne discuteva da tempo nel dibattito politico e giuridico britannico[25] e il referendum che proponeva agli inglesi un'alternativa al *FPTP* si celebrò il 5 maggio 2011 con il seguente quesito: «At present, the UK uses the "first past the post" system to elect MPs to the House of Commons. Should the "alternative vote" system be used instead?».

Il sistema elettorale proposto, l'*Alternative Vote system*, è adottato in Australia. Sono previsti collegi uninominali all'interno dei quali, tuttavia, l'elettore può votare più di un candidato secondo l'ordine di preferenza. Per vincere il seggio occorre superare la metà più uno dei voti validi ovvero un quorum pre-stabilito: si elimina progressivamente l'ultimo candidato attribuendo agli altri le seconde preferenze date dagli elettori che l'hanno votato, fino al raggiungimento da parte di un candidato del quorum, da lui ottenuto dalla somma dei propri primi voti e dei secondi voti di tutti i candidati eliminati. Un sistema elettorale molto complesso, che invero non costituiva la *best option* per i liberali, da sempre più propensi all'introduzione del *mixed-member system* – dalle regole più propriamente proporzionali rispetto all'*AV system*. Infatti, quest'ultimo rimane un sistema maggioritario, con una mitigazione tale del *plurality* secco da essere solo in parte più favorevole ai libdem.

Di fronte, però, al granitico rifiuto di un sistema tendenzialmente proporzionale da parte dei conservatori, i liberali vennero costretti a ripiegare e ad accontentarsi del più modesto *AV system*. Il corpo elettorale, in modo prevedibile anche rispetto ai sondaggi che avevano preceduto il voto, bocciò in modo deciso l'abolizione del *plurality system*: ben il 67,9% optò per la sua conservazione, con un'affluenza alle urne pari al 42%[26], con grande delusione dei liberali che, intanto, sarebbero di lì a poco usciti vittoriosi dalla battaglia per stabilire la durata fissa del Parlamento[27].

4. Una comparazione sostenibile?

Riprendere le vicende che condussero alla celebrazione dei referendum elettorali in Italia e in Gran Bretagna ha consentito, forse, di mettere in luce le molteplici differenze di una comparazione che, come detto poc'anzi, può forse apparire un po' eccentrica. Innanzitutto avuto riguardo alla natura dello strumento referendario poiché, com'è noto, se in Italia quest'ultimo è un istituto costituzionale, non è così in Gran Bretagna, dove invece appartiene all'ampia sfera della mera prassi politica. Tuttavia, questi due "momenti" sono interessanti per due ragioni: costituiscono un ottimo esempio per dare conto non solo delle differenti prospettive con cui un referendum in materia elettorale può essere celebrato ma, di conseguenza, anche della diversa solidità di due forme di governo

[25] R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, MacMillan and St. Martin's Press, London and New York, 1995.

[26] Per un'analisi di alcune delle ragioni che portarono alla bocciatura dell'AV, anche alla luce di un'analisi statistica dei dati, cfr. P. WHITELEY - H. D. CLARKE - D. SANDERS - M. STEWART, *Britain Says NO: Voting in the AV Ballot Referendum*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 65, n. 2, 2012, 301-322.

[27] *Ex multis*, cfr. R. HAZELL, *Fixed Term Parliaments*, The Constitution Unit, UCL, London, August 2010; M. RYAN, *The Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *Public Law*, n. 2, 2012, 213-221; A. BRICK, *Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n. 1, 2016, 19-35.

entrambe parlamentari ma molto distanti per funzionamento e impianto sistemico. In altri termini, mettere a confronto queste due vicende costituisce una chiave di lettura in grado di fornire un'ulteriore occasione di riflessione sui caratteri essenziali delle due forme di governo e sulle relative legislazioni elettorali; altresì, dà ulteriormente conferma della necessità di guardare agli strumenti giuridici con uno sguardo d'insieme, che vada oltre una visione meramente formale e normativa.

Ciò che emerge dal contesto storico-politico di riferimento dei due paesi è una diversa premessa in base alla quale la modificazione della legge elettorale venne in essere. La vicenda italiana si caratterizzò, infatti, per la ricerca di una trasformazione della forma di governo attraverso le regole elettorali in virtù dei cambiamenti che il sistema aveva maturato nel corso degli ultimi anni; nel Regno Unito, invece, regole elettorali diverse non erano affatto motivate da particolari necessità di risoluzione di problemi sistemici nel funzionamento della forma di governo.

È per questa ragione che appare possibile affermare come gli appuntamenti referendari degli anni Novanta in Italia furono caratterizzati da un utilizzo dell'istituto referendario come strumento, per così dire, "caldo": un grimaldello al fine di sfondare gli anacronismi e le incrostazioni di un quarantennale sistema di governo sostanzialmente in crisi, poco competitivo e mal tollerato dal corpo elettorale. Individuato come unico mezzo per aggirare l'istinto all'auto-conservazione dei partiti, ben poco disponibili ad aprire una stagione che conducesse ad una riforma delle istituzioni secondo necessità su cui peraltro la dottrina già da tempo rifletteva, aveva la finalità di colpire il punto centrale del sistema che si voleva modificare.

D'altra parte, la strada suppletiva ha consentito certamente il pieno esplicarsi della volontà e dell'orientamento dell'elettorato, il quale dimostrò di supportare la strada imboccata da quei settori dell'opinione pubblica che erano stati promotori del cambiamento, e cui si affiancava anche una parte della classe politica. Dunque, alla base della spinta alla riforma si individuavano le trasformazioni interne ed internazionali che determinarono il collasso definitivo del tradizionale sistema dei partiti, la necessità, diffusa e sentita, di un radicale cambiamento nelle caratteristiche del gioco democratico, il tentativo di spingere verso un sistema che privilegiasse non solo il momento costitutivo della rappresentanza ma anche il momento inter-elettorale, il fallimento della via parlamentare per le riforme e l'avvio delle iniziative di trasformazione attraverso la via referendaria.

Il referendum britannico del 2011, oltre a differenziarsi dal punto di vista delle caratteristiche più strettamente tecnico-giuridiche e storiche[28], presenta alcune peculiarità proprie dal punto di vista dell'inquadramento storico-politico.

Se, infatti, la stagione referendaria italiana godeva, come detto poc'anzi, di un propulsore individuabile nell'urgenza fortissima di un radicale cambiamento determinato dalle decisive

[28] Cfr. A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. TORRE - J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, 11-112; C. MARTINELLI, *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *DPCE*, n. 4, 2014, 1628-1653; A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il* monstrum *bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1, 2017, 1-43.

e contingenti evoluzioni della fine del secolo breve, la celebrazione del referendum sull'*AV vote* si caratterizzò come uno dei punti cruciali di quella contrattazione politica che aveva dato vita al *Coalition Agreement* tra Tory e Lib-dem nel 2010. Pertanto, in Gran Bretagna si profilò una consultazione referendaria a "freddo" perché fu il precipitato di una mera aspirazione politica dei liberal-democratici, resa possibile dall'opportunità prospettata dal governo di coalizione[29]: e non, invece, il tentativo di superare criticità insite nei meccanismi della forma di governo. La stagione referendaria guidata da Mario Segni fu la concretizzazione dell'impellente necessità di un giro di boa per le dinamiche della forma di governo italiana, entusiasticamente accolta dal corpo elettorale che desiderava sperimentare, finalmente, il gioco democratico dell'alternanza e costringere dall'esterno i partiti ad auto-riformarsi. Il referendum britannico per la modifica del principio maggioritario non nacque affatto da un'esigenza di modificazione strutturale di un sistema sostanzialmente fallito: era solamente il frutto di un'occasione storica che inopinatamente si presentava a un partito politico. I liberal-democratici colsero l'attimo e non si fecero sfuggire l'opportunità di chiedere la celebrazione di un referendum sulla modifica del sistema *plurality:* avrebbe rimesso all'elettorato la decisione su uno dei tratti essenziali della forma di governo inglese e su cui le forze politiche erano diametralmente divise, nel solco di quella tendenza della democrazia d'Oltremanica ad aprire alla partecipazione popolare laddove siano in gioco determinate decisioni di particolare pregnanza istituzionale. Quest'ultimo aspetto risulta altrettanto fondamentale. Se differente era, infatti, il contesto storico-politico, ciò che accomunava i due momenti erano però strumento e materia oggetto del quesito. Anche se, come è noto, diverso è l'inquadramento teorico del referendum nei due ordinamenti, e questo inquadramento deve essere certamente tenuto in considerazione nell'analisi dei due momenti elettorali in comparazione. Il voto britannico si inserisce pienamente in quell'evoluzione che a partire dagli anni Settanta ha fatto del coinvolgimento diretto del corpo elettorale una pratica consolidata nel diritto britannico, fino a diventarne ormai parte integrante. Le consultazioni popolari in terra britannica, tuttavia, non hanno natura di istituto costituzionale e abrogativa ma sono utilizzate per rimettere al corpo elettorale decisioni che coinvolgono direttamente gli snodi fondamentali della struttura costituzionale: in altri termini, «per scegliere quale strada imboccare di fronte ad un bivio di rango costituzionale»[30]. Una decisione che avrebbe potuto comportare l'abbandono di uno dei capisaldi della *British Constitution* – tanto che si potrebbe arrivare ad affermare che quell'appuntamento referendario fosse inquadrabile più nell'ambito della forma di stato[31] –

[29] Un'annotazione per esplicitare una differenza alquanto importante tra le due esperienze e che può venire, forse, a conferma della convinzione che fa da sfondo all'intera riflessione: se gli effetti dell'approccio a caldo e *bottom-up* maturato tra il 1991 e il 1993 si sono dimostrati durevoli e probabilmente contraddittori, l'approccio a freddo e *top-down* in UK è stato, invece, del tutto riassorbito: dopotutto, quel Governo di coalizione sembra essere stato, dal punto di vista delle conseguenze istituzionali, una parentesi.

[30] C. MARTINELLI, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2023, 96, dove è possibile trovare una ricostruzione storico-giuridica dell'istituto referendario, poi collocata nel quadro della vicenda Brexit che, come è noto, ha puntato di nuovo i riflettori della dottrina sul tema.

[31] Come sottolinea C. MARTINELLI, *La Brexit e la Costituzione britannica*, cit., 96, in virtù della strettissima interrelazione tra FPTP, «natura della Camera dei comuni e (…) rapporto tra Potere e Libertà al di là della Manica».

giustificava pienamente quella scelta; e la bocciatura del quesito è stata la piena manifestazione della consapevolezza del popolo inglese dell'essenziale intreccio tra *FPTP* e *Westminster model* e al modo di intendere il rapporto tra governati e governanti, la conduzione del potere come frutto di una competizione serrata tra candidati, l'uno nella piena legittimazione dell'altro: non esiste modello Westminster senza *FPTP*, in un paese ad *uncodified Constitution*. Scalfirlo avrebbe significato un pericoloso salto nel vuoto per una democrazia che dopotutto continua a rappresentare, per salute ed efficienza, un modello paradigmatico a cui guardare.