

**Istituto Vittorio Bachelet**

***Osservatorio sulle riforme***

Dossier

**La riforma elettorale**

a cura di Vincenzo Antonelli, Marta Vergottini e Eugenio Vite

## Indice

### Presentazione

1. Gli obiettivi
2. Qualche appunto introduttivo
3. Il sistema elettorale vigente: la Legge n. 270 del 2005

### La documentazione

1. I progetti di legge di riforma della legge elettorale
2. Altri progetti di legge in materia elettorale
3. I quesiti referendari sulla legge elettorale

### Il dibattito politico-culturale

1. I Referendari
2. La via parlamentare e la posizione del Governo
3. La società
4. Il mondo cattolico

### Il dibattito tecnico-scientifico

1. Lo strumento del referendum e i suoi effetti
2. L'ammissibilità dei referendum elettorali
  - 2.1. Le ragioni dell'inammissibilità
  - 2.2. Le ragioni dell'ammissibilità

### Alcune considerazioni di sintesi

## **Presentazione**

### **1. Gli obiettivi**

Il presente dossier dedicato al tema della riforma del sistema elettorale in Italia intende illustrare le posizioni salienti che caratterizzano e polarizzano il dibattito tanto politico-istituzionale quanto scientifico che si è riaperto negli ultimi mesi.

L'obiettivo è di fornire una agile, seppur sommaria, raccolta dei materiali rilevanti sul tema. Esula, pertanto, dal nostro contributo la volontà di confezionare una propria (autonoma) e originale risposta scientifica o politica ai tanti quesiti che animano il dibattito. Lasciamo ai nostri lettori questo compito.

È nostra intenzione, soprattutto, porre domande, interrogativi che debbono indurci a riflettere e a vagliare criticamente i molteplici contributi provenienti dal mondo politico, scientifico, sociale ed ecclesiale.

La sezione dedicata alla documentazione illustra in primo luogo i progetti di legge presentati in Parlamento nella XV Legislatura in materia elettorale, soffermandosi soprattutto su quelli che intendono riformare la formula elettorale. Questi ultimi sono raggruppati secondo indirizzi o posizioni omogenei, a prescindere dal colore politico dei proponenti.

Inoltre, è illustrato il cammino parlamentare degli atti e l'attuale stato di esame presso il Parlamento.

La sezione dedicata al dibattito presenta una sintesi delle diverse voci che popolano l'agorà pubblica, soprattutto negli ultimi mesi. Oltre ad illustrare le posizioni assunte dai protagonisti della vita politica, sono riportate le voci che si levano dalla società civile, dal mondo scientifico e dalle realtà cattoliche.

I dati sono stati raccolti tra marzo e il 31 luglio 2007. Le fonti consultate sono state tanto i periodici cartacei, quanto i siti web di quotidiani, associazioni ed istituzioni pubbliche.

### **2. Qualche appunto introduttivo**

Partiti e corpo elettorale, rappresentanza e governabilità, formule elettorali e sistema partitico. I temi intorno a cui ruota il dibattito sulla riforma elettorale abbracciano un ventaglio ampio di problemi e sensibilità. Che ci sia necessità di una riforma della legge elettorale vigente (legge 270 del 2005) è un fatto su cui tutti sono d'accordo, persino chi allora la sostenne. Su cosa ci si divide?

Il dibattito ruota principalmente intorno a due temi: da un lato il rapporto tra Parlamento e corpo elettorale, dall'altro il rapporto tra formula elettorale e sistema politico-partitico. È in questa tensione che possiamo collocare gran parte delle preoccupazioni e degli interventi che animano il dibattito in corso in questi mesi.

Sin dall'inizio della XV Legislatura sono stati presentati in Parlamento molti progetti di riforma della materia elettorale. Alcuni tendono a reintrodurre nel nostro ordinamento il voto di preferenza. Altri sono volti a orientare il nostro sistema elettorale verso un modello proporzionale, sul modello tedesco. Altri ancora si pongono l'obiettivo di superare l'attuale legge del 2005 proponendo un sistema elettorale simile a quello per le elezioni provinciali o regionali, oppure un sistema elettorale maggioritario. Non mancano, inoltre, ulteriori progetti di legge che incidono su alcuni aspetti rilevanti della materia elettorale, quali l'elettorato attivo e passivo, la rappresentanza femminile in Parlamento o la comunicazione elettorale.

Ma il dibattito e l'azione politica sono stati scossi dalla presentazione di una proposta di referendum, dalla nascita di un comitato e dal conseguente impegno nella raccolta delle firme a sostegno dei quesiti referendari.

L'intervento referendario pone, in particolare, alcuni interrogativi: la classe politica eletta che siede in Parlamento ha interesse a riformare la legge elettorale? In che tempi e in che termini lo farà?

Non bisogna dimenticare che nel comitato promotore del referendum vi è una importante presenza di parlamentari e uomini politici di primo piano.

Lo stesso referendum, essendo abrogativo, modifica l'attuale legge elettorale eliminando alcune parti ritenute più contraddittorie. Ma bisogna tener conto che il sistema elettorale è qualcosa di più della formula elettorale: è l'insieme di formula elettorale, ampiezza e tipo dei collegi, regole per il "gioco" e funzionamento del sistema dei partiti.

Può una modifica alla legge elettorale renderla organica e coerente? In che termini e in che misura tali modifiche incideranno sul funzionamento del sistema di partiti e sul sistema politico italiano?

Aldilà di questi temi, rimane sullo sfondo una questione comunque aperta: la riforma elettorale avrà finalmente carattere sistemico?

Il grande tema è quello del mutamento di un sistema. Il paradosso tutto italiano degli ultimi anni è una grande produzione di riforme o proposte, che non hanno sempre respiro sistemico e sono incapaci di stabilizzare un cambiamento a causa del loro carattere partigiano.

Tanto è accaduto con la proposta di riforma costituzionale bocciata dal referendum confermativo dello scorso anno e con la legge elettorale del 2005. La diversa sorte toccata ai due interventi legislativi lascia irrisolti tutt'oggi i rapporti tra il ripensamento della forma di governo e di stato, necessariamente costituzionale, e la modifica della formula elettorale.

Né un rimedio efficace può essere costituito dal referendum abrogativo. Infatti questo non tocca il problema della preferenza e lascia inalterate le modalità di designazione del premier.

La transizione sembra essere così infinita, e il bene comune sembra essere costantemente sacrificato sull'altare degli interessi di parte.

### **3. Il sistema elettorale vigente: la legge n. 270 del 2005**

La legge 21 dicembre 2005, n. 270 - approvata con i voti della maggioranza di centro-destra sul finire della scorsa Legislatura - ha modificato il Testo Unico contenente le norme fondamentali sul sistema di elezione della Camera dei Deputati (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) e il Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica (D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533), introducendo un nuovo sistema, orientato in senso proporzionale e caratterizzato dalla previsione di un premio di maggioranza e da soglie di sbarramento riferite sia alle liste, sia alle coalizioni.

Inoltre la novella legislativa del 2005 ha introdotto le cosiddette "liste bloccate" ovvero la possibilità per l'elettore di disporre di un voto per la scelta della singola lista e non del candidato all'interno della stessa. In tal caso l'attribuzione dei seggi avverrà secondo un metodo proporzionale.

La legge elettorale del 2005 prevede anche che i partiti o i gruppi politici organizzati, tra loro collegati in coalizione, che si candidano a governare devono depositare un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione.

## La Documentazione

### **1. I progetti di legge di riforma della legge elettorale**

Nella XV Legislatura molti progetti di legge che mirano a riformare la legge elettorale vigente sono stati presentati alle Camere. Essi possono essere così classificati:

disegni di legge finalizzati ad impedire o a limitare il fenomeno delle candidature multiple: **C. 189**, On. Marco Boato (Misto, Verdi), assegnato alla commissione il 5 luglio 2006 (esame non ancora iniziato); **S. 1572**, Sen. Oskar Peterlini (Aut), assegnato alla commissione il 29 maggio 2007 (esame non ancora iniziato);

disegni di legge che vogliono riaffidare agli elettori la scelta dei propri rappresentanti in Parlamento, attraverso la reintroduzione del voto di preferenza nell'elezione del Senato e della Camera: **C. 208**, On. Mauro Fabris (Misto, Pop-UDEUR), assegnato alla commissione il 15 giugno 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 2046**, On. Francesco Saverio Romano (UDC (CCD-CDU)), assegnato alla commissione il 12 febbraio 2007 (esame non ancora iniziato); **C. 2378**, On. Vincenzo Oliva (Misto, MpA), da assegnare alle commissioni; **S. 129**, Sen. Mauro Cutrufo (Misto, DC-Aut), in corso di esame in commissione; **S. 1572**, Sen. Oskar Peterlini (Aut), assegnato alla commissione il 29 maggio 2007 (esame non ancora iniziato);

disegni di legge che mirano all'abrogazione della Legge n. 270/2005: **C. 1565**, On. Marco Boato (Verdi), assegnato alla commissione il 19 settembre 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 2594**, On. Andrea Martella (Ulivo), da assegnare alle commissioni; **C. 2688**, On. Francesco Monaco (Ulivo) - On. Antonio La Forgia (Ulivo), da assegnare alle commissioni; **S. 904**, Sen. Felice Casson (Ulivo) e altri, in corso di esame in commissione; **S. 1392**, Sen. Roberto Calderoli (LNP), in corso di esame in commissione; **S. 1442**, Sen. Antonello Cabras (Ulivo) e altri, in corso di esame in commissione;

disegni di legge che vogliono introdurre un sistema elettorale misto, per tre quarti uninominale maggioritario a doppio turno e per un quarto proporzionale con soglia di sbarramento, per l'elezione della Camera: **C. 704**, On. Valdo Spini (Ulivo) e altri, assegnato alla commissione il 24 luglio 2006 (esame non ancora iniziato);

disegni di legge che intendono reintrodurre il sistema elettorale maggioritario ed elevare la soglia di accesso al rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera: **C. 2562**, On. Pierluigi Mantini (Ulivo), da assegnare alle commissioni;

disegni di legge che mirano ad introdurre il sistema elettorale proporzionale con circoscrizioni provinciali per l'elezione di deputati e senatori: **C. 2532**, On. Erminio Angelo Quartiani (Ulivo), da assegnare alle commissioni; **S. 1450**, Sen. Giorgio Tonini (Aut) e altri, in corso di esame in commissione;

disegni di legge volti all'introduzione di un sistema elettorale ispirato al metodo della rappresentanza proporzionale personalizzata (modello tedesco) in materia di elezione della Camera: **C. 2723**, On. Franco Russo (RC-Sin. Eur.), da assegnare alle commissioni; **S. 1553**, Sen. Giovanni Russo Spina (RC-SE), da assegnare alle commissioni; **S. 1391**, Sen. Cesare Salvi (Ulivo) e altri, in corso di esame in commissione;

disegni di legge che prevedono per l'elezione della Camera in Trentino Alto Adige l'assegnazione dei seggi tramite collegi uninominali: S. 1573, Sen. Oskar Peterlini (Aut), assegnato alla commissione il 5 giugno 2007 (esame non ancora iniziato);

disegni di legge che propongono l'adozione di un nuovo sistema elettorale per Camera e Senato, ispirato alla disciplina dettata dalla Legge 25 marzo 1983, n. 81, sull'elezione del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali: C. 2139, On. Nicola Bono (AN) e altri, assegnato alla commissione il 2 marzo 2007 (esame non ancora iniziato);

disegni di legge che modificano l'impianto legislativo vigente in materia di elezione di deputati e senatori, introducendo tra l'altro il voto di preferenza doppio, adeguata rappresentanza femminile nelle aule parlamentari, innalzamento della soglia di sbarramento, premio di maggioranza alla coalizione di liste che ottiene maggiore consenso, chiara indicazione del premier da parte della coalizione, minore ampiezza delle circoscrizioni elettorali: C. 2363, On. Pino Pisicchio (IdV), assegnato alla commissione il 19 aprile 2007 (esame non ancora iniziato);

disegni di legge che costruiscono un nuovo sistema elettorale per Camera e Senato, prendendo come modello la Legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di elezione del presidente e dei consiglieri regionali: S. 1474, Sen. Roberto Calderoli (LNP), in corso di esame in commissione;

disegni di legge che, per l'elezione di Camera e Senato, prendono come modello il sistema elettorale tedesco, apportandovi significative correzioni (a partire dall'eliminazione della soglia di sbarramento): S. 1455, Sen. Mauro Cutrufo (DC-PRI-IND-MPA), assegnato alla commissione il 29 maggio 2007 (esame non ancora iniziato);

disegni di legge che, ai fini dell'elezione dei deputati, pongono requisiti specifici per le liste (presenza in almeno un terzo delle circoscrizioni esistenti sul territorio nazionale e conseguimento di un numero di voti validi espressi non inferiore a 300.000) e rafforzano lo sbarramento per l'attribuzione dei seggi: C. 783, On. Manlio Contento (AN), assegnato alla commissione il 13 giugno 2006 (esame non ancora iniziato).

## **2. Altri progetti di legge in materia elettorale**

Inoltre, molteplici sono i disegni di legge, che pur non modificando la legge elettorale, intendono incidere sulla materia elettorale. Essi in base all'oggetto possono essere classificati:

Elettorato attivo e passivo: C. 1451, On. Anna Teresa Formisano (UDC (CCD-CDU)), assegnato alla commissione il 3 ottobre 2006 (esame non ancora iniziato); C. 1524, On. Dorina Bianchi (Ulivo), assegnato alla commissione il 3 ottobre 2006 (esame non ancora iniziato); C. 2121, On. Pino Pisicchio (IdV), assegnato alla commissione il 19 febbraio 2007 (esame non ancora iniziato); C. 2563, On. Pierluigi Mantini (Ulivo), da assegnare alle commissioni; C. 2574, On. Donata Lenzi (Ulivo), On. Maria Leddi (Ulivo) e altri, assegnato alla commissione il 29 maggio 2007 (esame non ancora iniziato); S. 1076, Sen. Aniello Formisano (Misto, IdV) e altri, assegnato alla commissione il 26 ottobre 2006 (esame non ancora iniziato).

Rappresentanza femminile in Parlamento: S. 600, Sen. Helga Thaler Ausserhofer (Aut) e altri, in corso di esame in commissione; C. 1050, On. Chiara Moroni (FI), da assegnare alle

commissioni; **C. 2100**, On. Silvana Mura (IdV) e altri, assegnato alla commissione il 12 febbraio 2007 (esame non ancora iniziato).

Accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali: **C. 209**, On. Mauro Fabris (Misto, Pop-UDEUR), assegnato alla commissione il 28 giugno 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 364**, On. Giorgio Jannone (FI), assegnato alla commissione il 17 ottobre 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 721**, On. Giovanni Marras (FI) e altri, assegnato alla commissione il 22 gennaio 2007 (esame non ancora iniziato);

Divieto di propaganda elettorale per persone sottoposte a misure di prevenzione: **C. 645**, On. Angela Napoli (AN) e altri, assegnato alla commissione il 29 giugno 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 1229**, On. Antonio Falomi (RC-Sin. Eur.), assegnato alla commissione il 1° agosto 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 1324**, On. Federica Rossi Gasparrini (IdV) e altri, assegnato alla commissione il 25 settembre 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 1567**, On. Ferdinando Benito Pignataro (Com. it.) e altri, assegnato alla commissione il 26 settembre 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 1536**, On. Nicodemo Nazzareno Oliverio (Ulivo) e altri, assegnato alla commissione l'11 novembre 2006 (esame non ancora iniziato); **S. 673**, Sen. Nuccio Iovene (Ulivo) e altri, assegnato alla commissione il 29 luglio 2006 (esame non ancora iniziato).

Rimborsi delle spese elettorali: **C. 1230**, On. Gianclaudio Bressa (Ulivo) e altri, assegnato alla commissione il 19 luglio 2006 (esame non ancora iniziato); **C. 1667**, On. Siegfried Brugger (Misto, Min. linguist.) e altri, in stato di relazione.

Sondaggi elettorali: **C. 223**, On. Maurizio Gasparri (AN), assegnato alla commissione il 6 giugno 2006 (esame non ancora iniziato).

Ricorso alla Corte Costituzionale in caso di elezioni contestate: **C. 2587**, On. Marco Boato (Verdi), assegnato alla commissione il 14 maggio 2007 (esame non ancora iniziato).

### **3. I quesiti referendari sulla legge elettorale**

Per tentare di modificare la legislazione elettorale vigente con lo strumento referendario, il comitato dei promotori - presieduto da Giovanni Guzzetta - ha predisposto tre quesiti da sottoporre al voto popolare.

**1° e il 2° quesito: premio di maggioranza alla lista più votata ed innalzamento della soglia di sbarramento.**

Con il 1° ed il 2° quesito (valevoli rispettivamente per Camera e Senato), i Promotori propongono l'abrogazione della possibilità di attribuire il premio di maggioranza alle coalizioni.

Le attuali leggi elettorali di Camera e Senato prevedono un sistema proporzionale con premio di maggioranza, attribuito su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato e riconosciuto alla "singola lista" oppure alla "coalizione di liste" che ottiene il maggior numero dei voti.

Secondo i promotori dei referendum, la facoltà concessa alle liste di ottenere il premio di maggioranza coalizzandosi con altre favorisce la formazione di grandi blocchi composti da un numero elevato di partiti e porta all'aumento della frammentazione.

In caso di esito positivo dei referendum, le conseguenze sarebbero l'assegnazione del premio alla singola lista che ottiene il maggior numero dei seggi, nonché l'innalzamento delle soglie di sbarramento per singola lista (4% per l'accesso alla Camera e 8% per essere rappresentati in Senato).

In questo modo, secondo i promotori del referendum, i soggetti politici sarebbero spinti a perseguire sin dalla fase pre-elettorale la costruzione di un unico raggruppamento, rendendo impraticabili soluzioni equivoche ed incentivando la riaggregazione del sistema partitico: si aprirebbe così una prospettiva tendenzialmente bipartitica, con riduzione drastica della frammentazione.

### **3° quesito: abrogazione delle candidature multiple.**

Con la proposta del 3° quesito, i promotori del referendum si prefiggono l'abrogazione della facoltà di candidature multiple sia alla Camera che al Senato.

Attualmente, il c.d. plurieletto, ovvero il candidato eletto in più circoscrizioni, ha un grande potere: optando per uno dei seggi ottenuti, permette che il primo dei candidati "non eletti" della propria lista in un'altra circoscrizione gli subentri nel seggio al quale rinuncia. Egli, di fatto, dispone del destino degli altri candidati, la cui elezione dipende dalla sua scelta: se sceglie per sé il seggio "A", favorisce l'elezione del primo dei non eletti nella circoscrizione "B"; se sceglie il seggio "B", favorisce il primo dei non eletti nella circoscrizione "A".

A parere dei promotori, ciò costituisce una forma di cooptazione in grado di indurre ad atteggiamenti di sudditanza e di disponibilità alla subordinazione da parte dei cooptandi, con inevitabile danno per la dignità e la natura della funzione parlamentare.

## **Il dibattito politico-culturale**

### **1. I Referendari**

Grande parte degli interventi presenti sulla stampa rispetto al tema della riforma elettorale sono prodotti da esponenti del Comitato Promotore dei Referendum Elettorali. Oltre ai documenti di carattere ufficiale (consultabili nella sezione "documenti" del sito [www.referendumelettorale.org](http://www.referendumelettorale.org)), è soprattutto Giovanni Guzzetta, presidente del Comitato promotore, a intervenire più volte per esporre, innanzitutto, le ragioni del referendum e poi i quesiti proposti (**Giovanni Guzzetta**, *Il Mattino* del 24 aprile 2007; *Il Mattino* del 12 maggio 2007). Altri interventi, dello stesso tenore, sono soprattutto di Salvatore Vassallo, altro importante esponente del comitato (**Salvatore Vassallo**, *Corriere della Sera* dell'11 marzo 2007).

Nel dicembre 2006, introducendo un convegno su "Riforma elettorale: referendum e proposte parlamentari", Giovanni Guzzetta afferma che si è creato "grazie anche al contributo di opinionisti di valore, un dibattito molto acceso e, soprattutto, è stata stanata la classe politica" (consultabile all'indirizzo: [www.referendumelettorale.org/adon/files/introduzione\\_guzzetta\\_4\\_dicembre\\_2006.doc](http://www.referendumelettorale.org/adon/files/introduzione_guzzetta_4_dicembre_2006.doc)). Stanare la classe politica. Uno degli obiettivi dichiarati del dibattito sul versante "referendario" sembra proprio essere quello di stimolare la politica a dare risposte, a prendere impegni. Va inoltre segnalato che nel dibattito in corso sembra delinarsi una sorta di divisione trasversale, non riconducibile all'asse destra-sinistra: il nuovo asse, attivo in questo caso, potrebbe essere tra "innovazione e conservazione dello *status quo*, tra coraggio di osare e rendite di posizione" (Giovanni Guzzetta,

Intervento al seminario “La riforma elettorale - Quesiti per un referendum” del 22 Settembre 2006; consultabile all’indirizzo: [www.referendumelettorale.org/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&doc=41](http://www.referendumelettorale.org/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&doc=41)).

Ancora rispetto al rapporto con la politica sempre Guzzetta (Il Mattino del 12 Maggio 2007) risponde a chi lo accusa di deriva populistica del referendum che: “Il referendum non è il megafono dell’antipolitica”. Da parte del Comitato Promotore, viene dunque confermato l’obiettivo di stimolare il dibattito parlamentare e tra i partiti per arrivare a un cambiamento e aggiunge in chiusura: “Saremo i primi a gioire di un sussulto riformatore della classe politica. Se e quando ci sarà”.

Entrando sinteticamente nel merito dei quesiti proposti, segnaliamo l’articolo di **Stefano Ceccanti** (L’Unità del 28 Maggio 2007), il quale definisce l’attuale legge elettorale “il peggiore dei modi (secondo gli standards del Consiglio d’Europa) unito al peggiore dei contenuti, che distrugge il rapporto di rappresentanza e che colpisce la governabilità (tanto il cerino sarebbe passato all’Unione)”.

Rappresentanza e governabilità: sembrano queste le due maggiori preoccupazioni di chi propone i quesiti referendari. L’eliminazione di candidature multiple e liste bloccate infatti riporterebbe all’elettore un maggiore potere di scelta dei propri rappresentanti (**Aldo Di Virgilio**, *Legge elettorale: correggere i difetti per chiudere un ciclo* su Il Mulino n° 1/ 2007); l’abrogazione del collegamento tra liste e della possibilità di attribuire il premio di maggioranza alle coalizioni di liste indurrebbe gli attori del sistema politico ad agire per una minore frammentazione, aprendo secondo i sostenitori del referendum, una prospettiva bipartitica. Si ripristinerebbe così un migliore rapporto di rappresentanza e una maggiore stabilità di governo, data dall’effetto della minore frammentazione.

Rilevante è la posizione assunta da **Castagnetti** rispetto al tema referendario (Europa del 10 Maggio 2007). Il noto personaggio politico parla sempre di referendum, ma ne propone uno totalmente abrogativo della legge attualmente in vigore, con l’obiettivo di ritornare alla formula cosiddetta “mattarellum” (maggioritario per due terzi, e proporzionale per il restante terzo). Castagnetti nell’argomentazione fa riferimento alla nascita del Partito Democratico, che potrebbe essere accompagnato da una mobilitazione popolare per ripristinare il “mattarellum”.

## 2. La via parlamentare e la posizione del Governo

Tra le voci che potremmo definire non “referendarie” si può partire dall’intervento di Giovanni Sartori, non assolutamente contrario al referendum, da lui considerato “meglio di niente” (**Giovanni Sartori**, Corriere della Sera del 6 marzo 2007), in cui fa una tagliente analisi dell’immobilismo del sistema politico. Tale analisi arriva alla conclusione che “una riforma elettorale che piace a loro è sicuramente cattiva per il Paese”. Troppi piccoli interessi di parte premono, secondo Sartori, sulla riforma elettorale. La via d’uscita sembrerebbe un atto di coraggio di Prodi nel proporre soluzioni “serie”, e tale atto, aggiungiamo noi, segnerebbe anche la fine dell’attuale maggioranza, in cui piccoli partiti e singoli senatori hanno un “potere di ricatto” molto alto. La via sembra essere così senza uscita, almeno in questo momento.

Sul quotidiano Il Mattino Roberto Gualtieri interviene parlando di una possibile “eterogenesi dei fini” del referendum, in particolare considerando che il sostegno di alcune importanti forze politiche potrebbe strumentalizzare un esito positivo del referendum per interessi politici di parte. Per queste ragioni le motivazioni sarebbero buone, ma i fini comporterebbero dei grossi rischi. La proposta di **Roberto Gualtieri** è tornare al mattarellum per via parlamentare (Il Mattino del 13 maggio 2007).

Tra marzo ed aprile del 2007 si inizia a parlare della “bozza di riforma” elaborata dal ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali **Vannino Chiti**. La proposta muove dall’evidenziazione di alcuni dei limiti incontrati nel concreto funzionamento del sistema

elettorale vigente: la problematicità del funzionamento del premio di maggioranza alla Camera e la casualità sistemica del premio regionale al Senato, il rischio della formazione di maggioranze divergenti nei due rami del Parlamento, l'assenza di ogni meccanismo di collegamento dell'eletto con l'elettore, l'eccessiva frammentazione del sistema partitico per la mancanza di adeguati meccanismi selettivi, la mancata attuazione dei principi di cui all'articolo 51 della Costituzione. Essa manifesta la convinzione del Governo che i quesiti referendari, seppure abbiano il merito di aver evidenziato molti dei limiti della normativa vigente e di sollecitare il Parlamento a giungere in tempi brevi all'approvazione di una legge complessivamente rinnovata, non conseguono l'obiettivo auspicato di risolvere le principali storture dell'attuale sistema elettorale. Pertanto, vengono avanzate alcune proposte, da attuare anche attraverso una revisione della Costituzione, frutto degli incontri svolti dal Governo con le forze politiche e i gruppi parlamentari: prevedere per il Senato un abbassamento dell'elettorato attivo a 18 anni e dell'elettorato passivo a 25 anni; prevedere nella forma di governo parlamentare l'istituto della sfiducia costruttiva; ridurre il numero dei parlamentari a 450 deputati e 225 senatori; superare l'attuale bicameralismo paritario; riformare la legge elettorale prevedendo un'assegnazione largamente maggioritaria dei seggi parlamentari, una soglia di sbarramento, la scelta del collegio uninominale proporzionale su base provinciale o sub provinciale, l'attuazione del principio di pari opportunità, un premio di maggioranza, l'eliminazione della possibilità di presentare candidature plurime.

Gli interventi su questa proposta fanno molto riferimento all'ambito delle opportunità politiche: molta parte del lavoro del Ministro Chiti è stato volto a modellare una proposta mediando le richieste e le esigenze soprattutto dei partiti di maggioranza. In ogni caso, la proposta Chiti ha avuto qualche riflesso sulla stampa in un breve periodo di tempo (intervista a Vannino Chiti di Monica Guerzoni – pubblicata sul Corriere della Sera del 9 marzo 2007; Corriere della Sera del 12 marzo 2007; Corriere della Sera dell'8 aprile 2007). Il dibattito che ne è scaturito non è certo paragonabile a quello sollevato dai quesiti referendari.

Scorrendo la lista dei componenti il Comitato referendario, si leggono alcuni nomi di ministri del governo Prodi attualmente in carica. Arturo Parisi, ministro della difesa, è uno di questi. Riportiamo un passaggio di una sua nota del 4 luglio (consultabile all'indirizzo: <http://www.ulivisti.it/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&doc=7951> ), a ridosso della presentazione della bozza Bianco: “Dobbiamo quindi più che mai riconoscere l'importanza del pungolo referendario. Se, nonostante questo, ad oggi siamo solo all'inizio dell'inizio, cosa succederebbe se l'iniziativa referendaria dovesse fallire per un inadeguato sostegno?”.

Il 4 Luglio 2007 il senatore Gerardo Bianco, presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, presenta uno schema di testo unificato proponente una nuova legge elettorale (<http://download.repubblica.it/pdf/2007/testo-unificato-bianco.pdf>) . Il testo di lavoro propone un sistema proporzionale, collegi uninominali, premio di maggioranza del 10% e soglia di sbarramento al 4%. Dal punto di vista della ricostruzione del dibattito è utile riportare una nota dello stesso Bianco: “Con il premio di maggioranza garantiamo la governabilità; con lo sbarramento al 4% riduciamo la frammentazione dei partiti; con l'abolizione delle liste bloccate, assicuriamo il rispetto del rapporto tra elettore ed eletto”(<http://www.repubblica.it/2007/04/sezioni/politica/legge-elettorale-cinque/testo-base/testo-base.html>). Tornano i temi tipici del dibattito: governabilità, rappresentanza e frammentazione dei partiti, ma questa volta non dal versante referendario.

### **3. La società**

“La miccia del referendum sarebbe auspicabile e necessario che esplodesse come uno tsunami che diventerebbe l'unico strumento per portare la classe dirigente a decidere” (Il Giornale, 3 Giugno 2007, <http://www.ilgiornale.it/a.pic1?ID=182506&START=0&2col=> ). A pronunciare questa frase è stato nel Giugno 2007 Luca Cordero di Montezemolo, Presidente di Confindustria. Parole decise e mirate contro l'immobilismo della classe politica: torna il tema del referendum come

pungolo alla politica, con toni di certo più accesi rispetto a molti altri interventi contenenti lo stesso *item*. La legge di riforma elettorale è comunque un tema caro ai giovani industriali: “Il sogno delle riforme” è il titolo della relazione introduttiva al Convegno dei Giovani imprenditori di Confindustria presentata dal Presidente Matteo Colaninno (il testo dell'intervento è consultabile all'indirizzo: [http://www.astrid-online.it/rassegna/14-06-2007/DOCUMENTI/SantaMargheritaLigure\\_Relazione\\_Colaninno\\_2007.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/14-06-2007/DOCUMENTI/SantaMargheritaLigure_Relazione_Colaninno_2007.pdf)).

Anche in questo caso l'accento è posto sulle questioni della governabilità, e sulla “catena delle irresponsabilità” (Il sogno delle riforme, *op. cit.*) della politica italiana. Nella parte in cui affronta esplicitamente la questione delle legge elettorale afferma: “La legge elettorale vigente ha riportato bruscamente indietro le lancette della politica italiana, privando l'Italia - al tempo stesso - della governabilità e della rappresentatività, dissipando patrimoni incredibili di energie” (Il sogno delle riforme, *op. cit.*). L'argomentazione di Colaninno lega buon funzionamento della politica e risorse del Paese, per questo auspica un processo di mutamento del sistema politico: “La “madre di tutte le battaglie” per la modernizzazione del Paese rimane la riforma della legge elettorale” (Il Sogno delle riforme, *op. cit.*).

Una associazione che aderisce alla campagna referendaria è Cittadinanza Attiva. Questa associazione ospita l'impegno referendario tra le proprie iniziative, attivando molte delle sedi locali per la raccolta delle firme. Nelle argomentazioni per l'adesione si afferma che “il diritto al voto libero e democratico sia uno dei capisaldi di un paese civile e perché crede che le riforme vadano fatte per i cittadini e con i cittadini” (<http://www.cittadinanzattiva.it/content/view/691/384/>). Prosegue il documento con maggiore veemenza: “Siamo stanchi...di essere considerati cittadini immaturi e per questo sosteniamo un referendum che colpisce il cuore dei meccanismi di ricambio della classe dirigente e scardina un'idea oligarchica e paternalistica della politica”. Il punto a cui viene dato maggior risalto è la distanza della classe politica dai meccanismi di responsabilità nei confronti degli elettori: è il tema della “buona rappresentanza” che sembra stare maggiormente a cuore a questa associazione, in continuità con la sua tradizione. È inoltre sottolineato il ruolo del referendum come spinta per il cambiamento.

#### **4. Il mondo cattolico**

Agire Politicamente, associazione di ispirazione cattolico democratica, nelle parole del suo Presidente, Lino Prenna, mette l'accento sulla questione dei valori e dell'etica: “c'è dunque bisogno di attingere alle riserve etiche per continuare a vivere” (Avvenire del 24 Marzo 2007, consultabile all'indirizzo: [http://www.cattolicedemocratici.it/approfondimenti/Avvenire\\_su\\_AP2007.htm](http://www.cattolicedemocratici.it/approfondimenti/Avvenire_su_AP2007.htm)). Nella stessa occasione, un'assemblea dedicata a “Questione antropologica, etica e responsabilità della politica”, Gian Candido De Martin, presidente dell'Istituto Bachelet, afferma che i partiti da soli non arriveranno ad una riforma elettorale “senza la spada di Damocle o la pistola alla tempia dell'appuntamento referendario” (Avvenire del 24 Marzo 2007, *articolo citato*). Ritorna in queste parole la questione del rapporto tra referendum e classe politica.

Lo stesso auspicio è possibile cogliere in un documento congiunto di MEIC e Istituto Bachelet del 10 Luglio 2007 (SIR, 10 Luglio 2007, <http://www.agensir.it/>): “la promozione del referendum possa agire da stimolo nei confronti del Parlamento, affinché provveda al più presto ad emendare la legge vigente”. A questo auspicio si aggiunge una preoccupazione: “La strada referendaria, anche se potenzialmente utile per quanto riguarda l'innalzamento della soglia per i minipartiti e per l'abolizione delle candidature multiple, appare incapace di rimediare efficacemente ai guasti del rapporto democratico prodotti da una legge elettorale sconveniente” (*articolo citato*).

Con un documento della Presidenza nazionale del 7 Marzo 2007 (<http://www.acli.it/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=946&mode=thread&order=0&thold=0>), anche le

ACLI aderiscono all'iniziativa referendaria. Nell'articolo si legge di un "sistema politico-partitico che non ha più alcun legame rappresentativo con il territorio, con gli interessi e i bisogni reali della società" ("Le ACLI per il referendum", Presidenza nazionale ACLI, 7 marzo 2007). Anche per le ACLI lo strumento referendario "costituisce un formidabile pungolo alla politica, all'attività parlamentare" (Le ACLI per il referendum, *op. cit.*). La questione del cambiamento di largo respiro è sottolineato dal documento aclista: "Noi crediamo che oggi sia arrivato il momento di rompere l'immobilismo e di spingere il Paese nel solco della trasparente e responsabile innovazione" (Le ACLI per il referendum, *op. cit.*).

La FUCI, con un documento approvato dalla propria Assemblea Nazionale nel mese di aprile aderisce formalmente al Comitato Promotore ([http://www.referendumelettorale.org/adon/files/la\\_fuci\\_e\\_il\\_referendum\\_elettorale\\_%5B1%5D\\_da\\_fuci\\_31\\_maggio\\_2007.pdf](http://www.referendumelettorale.org/adon/files/la_fuci_e_il_referendum_elettorale_%5B1%5D_da_fuci_31_maggio_2007.pdf)). Il documento entra sia nel merito della valenza politica di tale referendum, sia negli effetti tale soluzione prospetta sul sistema degli attori politici. Altra nota importante, e interessante in questa sede: il documento pone l'adesione della Federazione al Comitato in continuità con l'impegno per i referendum dei primi anni '90. Da sottolineare è poi l'originale contributo della Federazione nel momento in cui nel documento si legge che quello per il referendum elettorale rappresenta "un impegno...connotato anche di un alto valore etico perché interpella i cittadini, tra cui i meno abbienti, che più di tutti necessitano di istituzioni decidenti e funzionanti; i benestanti possono sempre supplire con risorse private all'inefficacia del sistema pubblico".

## **Il dibattito tecnico-scientifico**

### **1. Lo strumento del referendum e i suoi effetti**

Sullo strumento referendario, e in particolare sugli effetti che potrebbero derivare dall'approvazione popolare dei tre quesiti, il dibattito tra studiosi e politici è aperto.

I sostenitori del referendum rilevano che in Italia, da quando esiste la Repubblica, non si è mai realizzata una autoriforma del governo e delle leggi elettorali da parte di una maggioranza trasversale e che la riforma del sistema politico è avvenuta nel 1991 e nel 1993 con due referendum, i più partecipati della storia di questo istituto, che hanno portato l'alternanza e il bipolarismo (**Giovanni Guzzetta**, "Referendum perché sì", Il Mattino, 24 Aprile 07).

Sugli effetti di un'eventuale approvazione dei quesiti, si afferma poi che lo spostamento del premio di maggioranza dalla coalizione vincente alla lista più votata darebbe avvio a significative aggregazioni e ad una riduzione del numero dei partiti e che, con la maggioranza dei seggi in mano alla lista più votata, il potere di ricatto dei piccoli partiti verrebbe spazzato via e l'omogeneità delle maggioranze di governo sarebbe garantita. Inoltre, quale altro effetto positivo e non trascurabile del referendum, viene indicata la pressione che viene fatta ai partiti, finora colludenti e ignavi sul tema della riforma elettorale, perché si mettano d'accordo e approvino una legge adeguata in Parlamento (**Luca Ricolfi**, "Referendum senza voce", La Stampa, 20 Giugno 07).

Dall'altra parte, vi sono invece coloro che ritengono che il referendum sia un mezzo pessimo, inidoneo a disciplinare la materia elettorale, e che i tre quesiti - se approvati - non porterebbero alcun rimedio alla legge elettorale vigente: non abolendo le liste bloccate, mantengono la selezione degli eletti interamente nelle mani delle segreterie dei partiti, lasciando i cittadini spogliati di qualsiasi ruolo; non garantendo in alcun modo che Camera e Senato non abbiano maggioranze contrapposte, non assicurano condizioni di reale governabilità; non eliminando il premio di maggioranza, non riducono la frammentazione e non contribuiscono a superare la

manca di coesione e di omogeneità degli attuali schieramenti (**Stefano Passigli**, *“Tutti gli inganni del referendum oppure il paradosso del referendum”*, La Stampa, 27 Giugno 07). E su quest’ultimo punto in particolare, si concentrano le critiche di chi non appoggia l’iniziativa referendaria: l’attribuzione del premio di maggioranza alla lista più votata comporterebbe la formazione di liste sempre più ampie e inclusive, di due «listoni» in nulla diversi dalle due attuali coalizioni, profondamente disomogenee e perciò incapaci di dar vita a maggioranze di governo coese ed efficaci. Di conseguenza, non ci sarebbe alcuna riduzione nel numero dei partiti, che continuerebbero a convivere in maniera conflittuale dentro lo stesso schieramento e si assisterebbe ad un sostanziale aggiramento degli sbarramenti elettorali (**Roberto Gualtieri**, *“Il referendum? Una finta scorciatoia”*, L’Unità, 29 Maggio 07; **Massimo Siclari**, *“Le insidie del referendum sulla legge elettorale”*, Il Centro. Quotidiano dell’Abruzzo, 28 Aprile 07).

Inoltre, secondo alcuni, l’approvazione dei referendum porterebbe con sé la consacrazione della legge n. 270/2005 e il mantenimento di un sistema che impedisce ai cittadini di scegliere i parlamentari e produce governi instabili (**Sergio Mattarella**, *“Referendum: ecco i vizi che lascia”*, Il Mattino, 26 Aprile 07). Per questo, alcuni tra politici e studiosi si interrogano sulla possibilità di ritornare alla legge elettorale del 1993, il c.d. *“Mattarellum”* (che prevedeva l’elezione di tre quarti dei deputati nei collegi uninominali e di un quarto con il sistema proporzionale), attraverso un referendum totalmente abrogativo della legge n. 270/2005, il c.d. *“Porcellum”* (**Andrea Giorgis**, *“Si può far rivivere con referendum la legge Mattarella?”*, Il Mattino, 05 Maggio 07; **Pierluigi Castagnetti**, *“Mattarellum, una medicina per l’accidia”*, Europa, 10 Maggio 07; **Stelio Mangiameli**, *“La road map per ripristinare il Mattarellum”*, Il Riformista, 11 Maggio 07; **Pierluigi Castagnetti**, *“Una sola pistola carica non è sufficiente. Per tornare al Mattarellum basta un quesito”*, Il Riformista, 19 Maggio 07; contrario **Augusto Barbera**, *“Il Mattarellum è meglio del Porcellum ma si ripristina solo per la via maestra”*, Il Riformista, 17 Maggio 07).

L’ineludibile collegamento tra la riforma elettorale e la forma di governo è colto da Leopoldo Elia, il quale muovendo dalla necessità di una maggiore capacità di governo della nostra Repubblica, auspica che “nei limiti del possibile, si debba ricercare, in parallelo con la riforma della legge elettorale, la modifica della Costituzione sulla traccia delle normative costituzionali tedesco-spagnole, al fine di raggiungere, con altri mezzi, i risultati del modello inglese in tema di stabilità e di efficienza governativa” (**Leopoldo Elia**, *Riforma elettorale e riforma del sistema politico*, Relazione alla tavola rotonda di polis del 26 Luglio 2007).

## 2. L’ammissibilità dei referendum elettorali

Mentre continua la raccolta delle firme per i referendum elettorali, i costituzionalisti si dividono sull’ammissibilità dei tre quesiti.

### 2.1. Le ragioni dell’inammissibilità

Secondo alcuni studiosi, l’ammissibilità dei referendum non è scontata e merita un attento esame: si ravvisano profili di irragionevolezza dei primi due quesiti nel fatto che, per l’assegnazione del premio di maggioranza (che i referendum intendono attribuire ad una lista singola e non più ad una coalizione di liste), non è prevista una quota inferiore minima (**Fulco Lancaster e Leopoldo Elia**, da *“L’allarme: «Quel quesito rischia alla Consulta»”* di Marco Conti, Il Messaggero, 05 Marzo 07).

Poiché la legge elettorale vigente non stabilisce alcuna soglia per l’acquisizione del premio, i partiti – sostengono gli studiosi - non avrebbero più la necessità di coalizzarsi e così, a meno di nuove liste “acchiappatutto” in grado di attirare consenso, un singolo partito potrebbe essere premiato con il 54% dei seggi, pur avendo raggiunto una percentuale di voti molto bassa, intorno al 20%. Tale situazione rischierebbe di alterare il meccanismo della rappresentanza politica e

metterebbe in discussione lo stesso principio di uguaglianza, andando ad incidere proprio su norme a contenuto costituzionale vincolato (**Federico Sorrentino**, da *“Il test divide già i costituzionalisti”* di Franco Colasanti, Il Sole 24 Ore, 01 Maggio 07).

Per tali ragioni, da più parti si rileva l’opportunità che nel suo giudizio la Consulta si inoltri nella valutazione della costituzionalità degli effetti del "ritaglio" referendario della legge: i giudici della Corte, in sostanza, dovrebbero porsi il problema della legittimità delle norme che il referendum produce, ricordando che perfino la legge Acerbo prevedeva un quorum minimo del 25% per l’attribuzione del premio di maggioranza (**Vincenzo Lippolis**, da *“Il test divide già i costituzionalisti”* di Franco Colasanti, Il Sole 24 Ore, 01 Maggio 07; **Fulco Lanchester**, *“L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale”*, relazione introduttiva al seminario di studio svoltosi presso l’Università “La Sapienza” il 24 Maggio 07).

Alcuni costituzionalisti, poi, si augurano che la Consulta dichiari l’inammissibilità dei referendum, per il carattere manipolativo dei due quesiti (**Carlo Mezzanotte**, fonte ANSA del 24.05.07) e per il rischio della sopravvivenza di una disciplina peggiorativa e dagli effetti assai distorsivi, e quindi non autoapplicativa (**Cesare Pinelli**, da *“Il test divide già i costituzionalisti”* di Franco Colasanti, Il Sole 24 Ore, 01 Maggio 07).

Ancora, per alcuni studiosi vi sono dubbi sulla costituzionalità del terzo quesito che, nel tentativo di far cessare le candidature multiple dei capilista nei diversi collegi, interviene sull’articolo 19 del Testo Unico delle leggi elettorali per la Camera, demolendo un pezzo della frase originaria, così da produrre un risultato opposto (una sola candidatura) rispetto a quello voluto dal legislatore originario. In tal modo, il comitato promotore utilizzerebbe in maniera del tutto illegittima lo strumento del referendum, per proporre al corpo elettorale una norma nuova, costruita attraverso un’operazione di soppressione di locuzioni verbali (**Enzo Balboni**, da *“Referendum: quel dubbio c’è”* di Enzo Balboni, Europa, 04.05.07).

## **2.2. Le ragioni dell’ammissibilità**

Di tutt’altro avviso altri costituzionalisti che, pur nutrendo perplessità sul referendum, strumento ritenuto non adeguato e tale da aggravare il problema della legge elettorale, escludono una dichiarazione di inammissibilità, facendo leva sui precedenti e sui criteri elaborati in trent’anni dalla giurisprudenza della Consulta (**Piero Alberto Capotosti e Beniamino Caravita di Toritto**, fonte ANSA del 24 Maggio 07): secondo questa tesi, i primi due quesiti sono “chiari”, perchè non confondono l’elettore nell’espressione del voto; non sono “manipolativi”, perchè non costruiscono una nuova legge, ma si limitano ad amputare una delle due ipotesi già previste dalla normativa precedente (premio di maggioranza alla coalizione); sono “autoapplicativi”, perchè non producono alcun vuoto legislativo, essendo la normativa di risulta immediatamente applicabile (così **Andrea Morrone**, da *“Il test divide già i costituzionalisti”* di Franco Colasanti, Il Sole 24 Ore, 01 Maggio 07).

Tra i sostenitori dell’ammissibilità, vi sono infine costituzionalisti che sostengono nello strumento referendario e hanno scelto di far parte del comitato promotore del referendum (**Stefano Ceccanti**, *“Il referendum è ammissibile: lo chiarisce la giurisprudenza precedente della Corte”*, Il Riformista, 04 Maggio 07).

## **Alcune considerazioni di sintesi**

Il dibattito in corso sulla riforma elettorale (per via referendaria o parlamentare che sia) è come se fosse sul punto di decollare per volare più in alto, ma ancora in attesa molto probabilmente

dell'esito delle vicende che accompagnano la proposizione dei quesiti referendari e del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale.

È evidente il grande sforzo del comitato promotore dei referendum nel dare visibilità ai temi posti sul tavolo. È chiamata in causa, come abbiamo visto, la classe politica che da parte sua sembra arrancare nel pensare e proporre percorsi seri di cambiamento. Ci si perde nei tanti comunicati stampa (di poche righe) delle segreterie di partito o di parlamentari. È forse il *modus comunicandi* dell'urgenza a dettare tutto questo: se così è, possiamo immaginare che più il referendum si avvicinerà ad alcune tappe importanti, più aumenteranno i contributi organici al dibattito.

Se così è, l'urgenza non lascia molto spazio per la costruzione di un dibattito pubblico maturo ed adeguato. A questa parziale indifferenza (o effettiva difficoltà) nell'affrontare approfonditamente il tema del cambiamento nel sistema politico, potrebbero rispondere le associazioni presenti sul territorio, con un ruolo di animazione del dibattito sul piano locale.

Come abbiamo visto, inoltre, sono proprio le associazioni ad aggiungere elementi originali al dibattito, che se anche si discostano dalla discussione più teorica e tecnica non hanno meno pregnanza politica.