

REFERENDUM COSTITUZIONALE E MINORANZE: COSTITUZIONALIZZARE IL PROPORZIONALE**

Sommario: 1. Quando sono le minoranze ad essere una garanzia, anche della partecipazione della maggioranza. – 2. Il “doppio binario” dell’art. 138 Cost. e il “capostazione”. – 3. Quando la partecipazione popolare smentisce massicciamente e ripetutamente la rappresentanza parlamentare. – 4. Le cause strutturali: un sistema elettorale inadeguato per il nostro ordinamento costituzionale. – 5. Il rimedio: l’espressa costituzionalizzazione del sistema proporzionale. È una questione di metodo.

1. Quando sono le minoranze ad essere una garanzia, anche della partecipazione della maggioranza

Nel procedimento previsto dall’art. 138 della Costituzione¹, in particolare con l’istituto del *referendum* costituzionale, emerge in modo qualificante il ruolo delle minoranze quale presidio della superiore legalità costituzionale.

In Assemblea costituente² fu espressamente rilevato che con l’istituto del *referendum* costituzionale, voluto con forza da Perassi, Mortati, Tosato ed Einaudi, “anche i diritti della minoranza — di una modesta minoranza — sono tutelati efficacemente, restando aperto l’appello al popolo, anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica

* Ricercatrice di Diritto costituzionale nell’Università degli studi del Molise.

** Intervento svolto al Seminario di studi su: *Le garanzie dell’articolo 138 Cost.*, organizzato dal Dipartimento Giuridico dell’Università degli Studi del Molise, Campobasso, 28 febbraio 2017. L’intervento è stato integrato alla luce dell’entrata in vigore di una nuova legge elettorale.

¹ Si rinvia a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’articolo 138 della Costituzione. L’esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, per un’analisi critica dei tentativi di aggirare il procedimento previsto in Costituzione per la revisione costituzionale.

² Cfr. L. PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell’Assemblea costituente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2016.

opinione”³. Paolo Rossi, in questo intervento, si stava riferendo al ruolo delle minoranze sotto forma di numero di elettori (500 mila), di parlamentari (un quinto di ciascuna Camera) e di Consigli regionali (cinque)⁴ nella fase della richiesta del *referendum* costituzionale. Il ruolo strategico che il costituzionalismo attribuisce alle minoranze si riscontra ancor di più, tuttavia, nella mancata previsione del quorum di validità per questo istituto referendario⁵: l’assenza del *quorum* di validità del *referendum* costituzionale non concorre soltanto a delineare la natura oppositiva dell’istituto e la tendenziale preferenza per il mantenimento del testo costituzionale vigente, ma soprattutto connota in modo saliente la funzione di garanzia costituzionale svolta dalle minoranze.

La “garanzia delle minoranze”, infatti, sotto questo profilo assume una duplice valenza: da un lato, come garanzia per le minoranze stesse davanti all’eventuale prevaricazione delle maggioranze; d’altro lato, come garanzia della rigidità costituzionale⁶ che proprio l’attivazione delle minoranze produce sull’intero ordinamento costituzionale.

Il *referendum* costituzionale è, dunque, uno “strumento nelle mani della minoranza”⁷ che, mediante tale procedimento, può trasformarsi in protagonista della rigidità costituzionale, agente della garanzia della perdurante efficacia del testo vigente della Costituzione.

La storia costituzionale del nostro paese negli ultimi anni, tuttavia, introduce un elemento ulteriore, che valorizza il protagonismo delle minoranze: sia nel 2006 che nel 2016 alla mobilitazione attivata dalle minoranze ha fatto seguito una partecipazione popolare alle consultazioni referendarie affatto minoritaria, che anzi è andata ben oltre un ipotetico quorum di validità.

La capacità che le minoranze hanno dimostrato in termini di mobilitazione generale consente di intravedere con maggior chiarezza la funzione del *referendum* costituzionale come istituto di partecipazione popolare alla formazione della legge di revisione, come sosteneva Perassi in Assemblea costituente⁸. In altri termini se la partecipazione minoritaria

³ Così P. Rossi, in Assemblea costituente, 14 novembre 1947, seduta pomeridiana, durante la discussione generale dei seguenti Titoli della Parte seconda del progetto di Costituzione: Titolo IV «La Magistratura», Titolo VI «Garanzie costituzionali».

Il 15 gennaio 1947, nella seduta della prima Sezione della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, Mortati afferma la necessità di “ammettere in una forma o in una altra l’intervento del popolo nel procedimento di revisione — poiché altrimenti una Costituzione non potrebbe considerarsi veramente democratica. Osserva poi che l’iniziativa, oltre che al Governo e alle Camere, dovrebbe essere concessa anche al popolo, perché ciò costituirebbe una più completa attuazione del principio democratico”. Nella stessa giornata Mortati insiste nella sua proposta: deve “esser tenuta presente anche l’iniziativa popolare perché non crede alla sufficiente sensibilità politica delle Camere e del Governo, né ritiene che i partiti siano sufficientemente rappresentativi di tutta la massa dei cittadini. Pensa che, data la situazione politica italiana, sia opportuno lasciare ad una certa percentuale della popolazione la possibilità di trovare uno sbocco a richieste e proposte le quali non trovino sufficiente espressione nei partiti”.

⁴ Quando Paolo Rossi pronunciò le parole *supra* riportate il Progetto di Costituzione ancora prevedeva il numero di sette Consigli regionali, che venne abbassato a 5 dall’emendamento che Tomaso Perassi presentò in Assemblea il 3 dicembre 1947.

⁵ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell’art. 138 Cost.*, in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/138cost/index.html>, 2007.

⁶ S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 436.

⁷ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015², p. 65.

⁸ In Assemblea costituente, 3 dicembre 1947, seduta pomeridiana, Perassi - il cui contributo fu “decisivo” come giustamente scrive G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Na-

potrebbe anche suggerire la connotazione del *referendum* costituzionale quale mera condizione risolutiva dell'integrazione dell'efficacia del testo della revisione costituzionale, finendo per consistere in un veto, la partecipazione di una maggioranza assai qualificata del corpo elettorale alla consultazione sembrerebbe lasciar meglio intravedere la funzione del *referendum* quale istituto della partecipazione dei cittadini alla formazione delle norme superiori dell'ordinamento e alla loro perdurante efficacia. In qualche misura il rigetto da parte di una maggioranza particolarmente qualificata degli elettori, sebbene non richiesta ai fini della validità del *referendum*, della legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento restituisce l'idea che un numero davvero consistente dei cittadini si riconosce ancora nelle vigenti norme costituzionali o perlomeno preferisce il testo attuale a quello riscritto dal legislatore⁹.

Questa adesione al diritto costituzionale vigente equivale alla partecipazione alla produzione delle norme costituzionali e, in particolare, al mantenimento della loro efficacia giuridica.

2. Il “doppio binario” dell’art. 138 Cost. e il “capostazione”

L'attivazione delle minoranze a garanzia della rigidità costituzionale, tuttavia, non deve essere intesa come pretesa d'immutabilità della Costituzione. Il “doppio binario” dell'art. 138 Cost., infatti, è uno splendido equilibrio tra gli obiettivi che l'Assemblea costituente si pose, ben evidenziati dall'onorevole Rossi con questa metafora: si tratta di uno “schema che riesce a conciliare — noi ci illudiamo — le istanze opposte di certezza e costanza della legge costituzionale e di adattabilità al tempo che preme con le sue continue mutevoli esigenze. La Costituzione non deve essere un masso di granito che non si può plasmare e che si scheggia; e non deve essere nemmeno un giunco flessibile che si piega ad ogni alito di vento. Deve essere, dovrebbe essere, vorrebbe essere una specie di duttile acciaio che si riesce a riplasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e sotto l'azione del martello di un operaio forte e consapevole!”. Lo stesso Perassi, che presentò l'emendamento che ha conformato l'attuale struttura dell'art. 138 Cost., sottolineava che “quando si dice rigidità della Costituzione, non si vuole affermare l'immutabilità assoluta di essa. Se l'espressione *frangar non flec-*

poli, 2013, p. 106 - affermava che “in materia di leggi costituzionali convenga dare al *referendum* un'altra configurazione, più vicina a quella che ha il *referendum* in altri paesi, dove questo istituto di democrazia diretta è praticato, specialmente in Svizzera, e cioè disciplinato in modo che il concorso del voto del popolo, quando la domanda di *referendum* è regolarmente fatta, assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale”. Su Perassi e l'istituto referendario sia permesso rinviare al mio *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2017.

Come è noto, alla posizione che riconosce natura costitutiva o formativa al *referendum* costituzionale si oppone quella che lo considera una mera condizione di efficacia esterna dell'integrazione dell'efficacia. Questa contrapposizione si riverbera sull'accezione dell'istituto del *referendum* costituzionale, nel primo caso facendo ad esso assumere una forte connotazione partecipativa alla formazione dell'ordinamento nelle sue norme fondamentali, nella seconda attribuendo ad esso essenzialmente una funzione di controllo dell'operato della maggioranza parlamentare e, dunque, di garanzia.

⁹ G. FERRARA, *Attuare la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 05/07/2006, a proposito del *referendum* costituzionale del 2006 afferma che “la novazione del patto è stata voluta e realizzata, a sessant'anni dal 2 giugno 1946, dalla società civile, dalle donne e dagli uomini di questo Paese, dalla cittadinanza repubblicana”.

tar può essere la divisa di un uomo di carattere o può essere il motto di un giornale, non può essere il motto di una Costituzione, perché è contraddittoria e ripugnante alla destinazione stessa di ogni ordinamento giuridico, e quindi anche della Costituzione, la sua immutabilità. Si tratta, dunque, di contemperare questi due concetti: da un lato, la rigidità della Costituzione, e dall'altro, la sua non immutabilità¹⁰. Anche Perassi, infine, riprende la metafora del metallo: "non si può concepire la Costituzione come una lastra di vetro; occorre che sia di un metallo duro, ma un metallo plasmabile. Si tratta, dunque, di trovare una formula che contemperi queste due esigenze"¹¹.

Avendo chiarito che non si intende in alcun modo confinare la sfera della revisione costituzionale ad ipotesi del tutto residuali, ma anzi ricordando che la Costituzione per definizione presenta l'esigenza di essere plasmata nel tempo, in queste pagine ci si limita a riflettere sul ruolo delle minoranze. In particolare nel "doppio binario" lungo il quale corre il treno della revisione costituzionale le minoranze possono assumere il ruolo di "capostazione", rappresentando le forze attive che possono financo fermare il treno della revisione costituzionale, interrompendone la corsa.

Sotto questo profilo, dunque, si intende evidenziare il ruolo del *referendum* costituzionale quale strumento, nelle mani delle minoranze, con cui i destinatari della Costituzione partecipano alla formazione delle norme superiori dell'ordinamento tramite la riaffermazione della loro perdurante vigenza.

Il dispiegarsi della capacità di mobilitazione delle minoranze in opposizione alla revisione costituzionale in corso ridimensiona la diversa prospettiva della "esaltazione del ruolo del corpo elettorale"¹² in chiave plebiscitaria che emerge nei casi di richiesta referendaria di tipo confermativo.

Come è noto, infatti, la prima applicazione dell'istituto¹³ ha inaugurato quella che è stata definita "l'anomalia"¹⁴ della richiesta referendaria presentata dalle stesse forze politiche che hanno approvato a maggioranza assoluta in Parlamento quella che poi è diventata la legge costituzionale n. 3 del 2001. L'aspetto anomalo di questa prima esperienza risiede nell'attivazione della fase referendaria per esprimere consenso, invece che dissenso¹⁵, ri-

¹⁰ Assemblea costituente, 3 dicembre 1947, nella seduta pomeridiana, l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo VI della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Garanzie costituzionali».

¹¹ *Ibidem*.

¹² Così G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, in *Focus fonti, Federalismi.it*, 16 luglio 2016, che parla di ruolo "costituente" del popolo tramite l'esaltazione del ruolo del corpo elettorale rilevabile nei procedimenti in deroga all'art. 138 Cost. posti in essere dalle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n.1 del 1997 e con il d.d.l. cost. presentato dal governo Letta all'inizio della XVII legislatura, ma anche nel procedimento di revisione costituzionale del 2016 nel quale "l'evocazione plebiscitaria e populistica del ruolo risolutivo del corpo elettorale appare con grande nettezza" nel corso della campagna referendaria.

¹³ Ci si riferisce in particolare al primo *referendum* costituzionale che si è tenuto il 7 ottobre del 2001.

¹⁴ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, pp. 92 ss., in particolare p. 103.

¹⁵ S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Bari, 1992, pp. 77-120, già in *Quaderni costituzionali*, 3/1990, pp. 419-461, p. 91, per esprimere la natura oppositiva del *referendum* costituzionale affermava infatti che "se non c'è

spetto a una revisione costituzionale che sarebbe entrata in vigore qualora nessuno avesse richiesto l'indizione del *referendum*.

Nel 2001 addirittura la richiesta del *referendum* costituzionale è stata presentata sotto forma di un quinto di ciascuna Camera esclusivamente ad opera delle stesse formazioni politiche che hanno approvato la legge di revisione costituzionale¹⁶: una minoranza formale, in realtà espressione della maggioranza parlamentare, ha attivato un procedimento che finiva per assumere i contorni di una "questione di fiducia"¹⁷ nei confronti del proprio elettorato, invitato ad approvare per la terza volta la legge di revisione. Così è avvenuto nel 2001 con una partecipazione al voto molto bassa, inferiore al 35 per cento degli aventi diritto, confermativa di una riscrittura dell'intero Titolo V della Costituzione, che peraltro oramai nessuno nega che necessiti di un'ennesima revisione.

Anche nel 2016 la maggioranza di governo che ha approvato il d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi ha presentato richiesta referendaria di iniziativa parlamentare¹⁸, ma soltanto in seguito alla analoga iniziativa già assunta dai gruppi parlamentari di opposizione¹⁹. In quest'ultima esperienza referendaria, tuttavia, la forza politica di maggioranza si è anche fatta parte attiva nella raccolta delle 500mila firme necessarie per la richiesta popolare, obiettivo fallito invece dalle forze di opposizione²⁰.

Nell'economia delle presenti argomentazioni non ci si prefigge di riflettere sulla cultura giuridica e politica delle omogenee maggioranze parlamentari che nel 2001 e nel 2016 hanno prima approvato una legge di revisione costituzionale per poi promuovere su di essa un *referendum*²¹, a fronte della concezione, invece, chiaramente oppositiva di tale istituto

dissenso, non c'è *referendum*". Per un approfondimento del pensiero di Panunzio sul *referendum* costituzionale si rinvia a A. DE PETRIS, *Il referendum costituzionale nell'opera di Sergio P. Panunzio*, in http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/referendum_panunzio/index.html, 2006.

¹⁶ Cfr. Corte di cassazione, Ufficio centrale per il *referendum*, Ordinanza 22 marzo 2001 che ha ammesso il *referendum* sul testo di legge di revisione costituzionale "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" sulla base delle due richieste presentate il 13 marzo 2001: la prima, dai Senatori Enrico La Loggia, Alfredo Luigi Mantica e Roberto Castelli e, la seconda, dai Senatori Gavino Angius, Roberto Napoli e Maurizio Pieroni, sottoscritte, la prima, da 112 Senatori e, la seconda, da 77 Senatori.

¹⁷ Così M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo. Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 137.

¹⁸ Per i profili procedurali dei *referenda* costituzionali si rinvia al ricco contributo di P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, n. 4 del 2017.

¹⁹ Cfr. ordinanza del 6 maggio 2016 dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione che ha ammesso quattro distinte richieste di *referendum* sul testo di legge costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016: il 19 aprile 2016 dai deputati Occhiuto ed altri; il 20 aprile 2016 dai senatori Crimi ed altri; il 20 aprile 2016 dai deputati Rosato ed altri; il 3 maggio 2016 dai senatori Zanda ed altri.

²⁰ Come è noto il *referendum* costituzionale sul citato d.d.l. cost. Renzi-Boschi è stato richiesto anche dagli elettori, con una raccolta di firme promossa da PD, il 14 luglio 2016 (cfr. ordinanza del 4 agosto 2016 dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione), quando però erano già state ammesse quattro distinte richieste di *referendum* di iniziativa parlamentare con la citata ordinanza del 6 maggio 2016. La sesta raccolta firme, lanciata dal Comitato del No, si è invece conclusa a quota 350mila, non raggiungendo quindi il numero necessario di firme.

²¹ S. MANNOZZI, *La lezione del referendum costituzionale del 2006*, in *ISSIRFA*, Novembre 2007, sostiene che "non è certo casuale la circostanza che l'istituto venga attivato solo dopo l'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, che ha improntato i rapporti tra le forze politiche alle dinamiche della democrazia competitiva ed affievolito le garanzie basate sulla prescrizione di maggioranze parlamentare". In questo quadro si è radicata la "tendenza, emersa nel dibattito sulle riforme istituzionali fin dall'XI legislatura, a

dimostrata dalle formazioni politiche che hanno approvato il testo della legge di revisione costituzionale uscito sconfitto dal *referendum* tenutosi nel 2006 per esclusiva iniziativa delle forze di opposizione²².

Quel che si intende valorizzare piuttosto è l'ampiezza e il contenuto della "risposta" che il quesito referendario ha avuto sia nel 2006 che nel 2016, perché mette in scena la trasformazione della minoranza in maggioranza ovvero semplicemente denuda il peso minoritario nel paese di forze che vantano la maggioranza dei seggi parlamentari.

3. Quando la partecipazione popolare smentisce massicciamente e ripetutamente la rappresentanza parlamentare

Si può introdurre, dunque, il tema delle ragioni – a mio modo di vedere strutturali – che hanno attribuito un valore aggiunto agli ultimi due *referenda* costituzionali (quello del 2006 e quello del 2016) in quell'equilibrio tra istanza partecipativa e momento rappresentativo che dovrebbe essere un tratto caratterizzante del nostro ordinamento costituzionale²³. In questi *referenda* costituzionali sembrerebbe essersi avverato quel ruolo che Perassi attribuiva all'istituto referendario in genere: "il *referendum* è per il popolo una scuola politica" di "educazione civile" che "sviluppa nel popolo il senso della responsabilità politica e rafforza i legami della convivenza civile"²⁴.

In entrambi i casi, infatti, si è assistito alla capacità di una minoranza attiva di promuovere, nonostante la non sussistenza di un quorum di validità, la partecipazione consistente del corpo elettorale. Si è trattato di una partecipazione al voto vicina a quella che oramai si registra nelle elezioni: al voto referendario del 2016 ha partecipato il 68,49 per cento degli elettori residenti in Italia, percentuale che scende a 65,48 per cento se si sommano anche gli italiani all'estero, mentre le Camere che hanno approvato la legge di revisione costituzionale bocciata all'ultimo *referendum* sono state elette con l'affluenza più bassa mai

rendere necessaria e non più eventuale l'indizione del *referendum* sulle leggi costituzionali, al fine di compensare con la partecipazione diretta dei cittadini la minore rappresentatività delle Assemblee legislative elette con il sistema maggioritario".

Sulla incostituzionalità del *referendum* costituzionale obbligatorio si rinvia a F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1998, p. 621.

²² L'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione, con ordinanza del 21 febbraio 2006, ha ammesso le due richieste di *referendum* presentate il 15 febbraio 2006 dai senatori Angius ed altri e dai deputati Violante ed altri mentre con altra ordinanza del 21 febbraio 2006 ha dichiarato la legittimità della richiesta di *referendum* presentata dai Consigli regionali il 10 e il 16 febbraio 2006. Infine lo stesso Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza del 16 marzo 2006, ha dichiarato la legittimità della richiesta di *referendum* presentata in data 17 febbraio 2006 da cittadini che eleggevano il proprio domicilio presso l'Associazione Astrid.

²³ Si rinvia a M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Bologna, 2012.

²⁴ T. PERASSI, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia, 1907, ristampa con il titolo *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, 1946, p. 93 e p. 92.

A.A. CERVATI, *Diritto costituzionale, mutamento sociale e mancate riforme testuali*, Relazione al [Seminario "La Costituzione dopo il referendum" \(12 dicembre 2016\)](#) organizzato dall'AIC, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2017, infatti, afferma che "il ricorso al *referendum* costituzionale e il dibattito che lo precede potrebbero offrire a tutti i partecipanti, compresi gli specialisti, l'occasione per uno scambio di idee sui valori storici, sociali, politici, costitutivi della convivenza, dissipando ingombri linguistici e dottrinari spesso creati proprio dagli specialisti".

registrata nella storia della Repubblica, pari al 75,20 per cento dei residenti in Italia e al 31,59 per cento dei residenti all'estero²⁵, affluenza scesa ulteriormente nelle elezioni politiche del 2018 alle quali hanno partecipato al voto intorno al 73 per cento degli aventi diritto residenti in Italia²⁶.

Con il voto referendario del 4 dicembre 2016²⁷, dunque, una larga maggioranza qualificata del corpo elettorale ha dimostrato di non condividere i voti espressi dalla maggioranza assoluta delle due Camere. In una siffatta ipotesi le minoranze dispiegano tutta la loro potenzialità di contropotere, testimoniando lo scollamento tra gli orientamenti della maggioranza parlamentare e quelli della maggioranza del corpo elettorale.

Si è di fatto così attenuato, se non ridimensionato, quel ruolo predominante della rappresentanza parlamentare rispetto alla partecipazione popolare nella revisione costituzionale che la Corte costituzionale ha voluto giustamente enfatizzare: nella sentenza n. 496 del 2000 si afferma che “la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare” ed ancora che “nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall’art. 138 della Costituzione”²⁸.

La questione che si pone, dunque, è quanto sia sostenibile dal punto di vista della legittimazione un sistema dove, nell’arco di soli dieci anni, per ben due volte il popolo ha smentito le maggioranze parlamentari con una maggioranza ben più consistente dell’ipotetico – seppure inesistente – quorum di validità referendario. In altri termini si tratta di due casi in cui l’istituto referendario ha dato forma a una piena ed effettiva partecipazione²⁹, che sconfessa la volontà dei rappresentanti.

Questo scollamento tra volontà dei rappresentati e quella dei rappresentanti, peraltro, non sembrerebbe essere un mero incidente della storia della democrazia rappresentativa, perché viceversa pare trovare le sue cause profonde in ragioni strutturali del nostro sistema rappresentativo.

²⁵ I dati sono reperibili in <http://www.interno.gov.it/it/temi/elezioni-e-referendum>.

²⁶ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/elezioni-2018-i-dati-viminale>. Alla Camera dei deputati ha votato il 72,93%, al Senato 72,99%.

²⁷ Si condividono pienamente le riflessioni svolte da G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale. Crisi della rappresentanza e riforma del parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2017.

²⁸ Corte cost., 14 novembre 2000, n. 496, punti 4.1 e 4.2 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2003.

4. Le cause strutturali: un sistema elettorale inadeguato per il nostro ordinamento costituzionale

I precedenti richiamati del 2006 e del 2016 denudano la difficile tenuta di un sistema rappresentativo in cui una minoranza relativa del corpo elettorale è in grado di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari³⁰. In questa evenienza prodotta dal sistema elettorale ipermaggioritario – nel caso di specie il c.d. *Porcellum*³¹, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 – in effetti la stessa approvazione con i due terzi di ciascuna Camera della legge di revisione costituzionale non avrebbe soddisfatto quel valore di garanzia che le maggioranze qualificate assumono dell'ordinamento costituzionale³².

Il rapporto tra legge elettorale e revisione costituzionale, infatti, è stato al centro delle riflessioni post-referendarie³³, così come d'altra parte lo fu in Assemblea costituente. In particolare il relatore Paolo Rossi disse chiaramente il 14 novembre 1947: "in un paese dove vigesse il sistema del collegio uninominale, o dove le correnti politiche si polarizzassero intorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe, eventualmente, non rispondere alla maggioranza reale del Paese; potrebbe accadere, come è accaduto talora in Inghilterra, che un partito che pure ha vinto in quasi tutti i collegi, cinque anni prima, sia in netta minoranza poco dopo le elezioni nel paese, mentre conserva, in Parlamento, la quasi totalità dei mandati. Ma in Italia, dove abbiamo il sistema della proporzionale e dove i partiti purtroppo, me ne rammarico, sono anche soverchiamente frammentati, una maggioranza che raccolga in Parlamento i due terzi raccoglierà certamente nel Paese una proporzione anche maggiore di consensi. Quindi è parso giusto, per evitare inutili agitazioni e tentativi faziosi di minoranze infime, impedire il ricorso al *referendum*, quando la legge sia stata approvata dalle due Camere con la maggioranza di due terzi. Ma supponiamo che anche questa garanzia sia fallace. Supponiamo, in estrema ipotesi, che un Parlamento, che duri tutti i cinque anni, si discosti completamente dalla pubblica opinione, talché la maggioranza parlamentare dei due terzi non risponda più alla maggioranza reale del Paese, ebbene, una estrema valvola di sicurezza resta aperta: ci saranno le elezioni generali; quella maggioranza, quel Governo, quel Parlamento saranno rovesciati dal suffragio universale e con relativa facilità, come primo atto del nuovo Parlamento, quella determinata riforma impopolare sarà facilmente revocata".

³⁰ Sul significato di "maggioritario" si rinvia a L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2008.

³¹ F. BILANCIA, "Ri-porcellum" e *giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2013, in proposito affermava che "depotenziare fin quasi all'annichilimento il diritto di voto muta, infatti, permanentemente la qualità del cittadino quale titolare di una quota di sovranità, compromettendone la concreta qualifica al cospetto del sistema istituzionale in ogni momento della vita democratica".

³² Si rinvia sotto questo profilo a F.R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista Aic*, n.3, 2017.

³³ Cfr. M. LUCIANI, *Conclusioni* al Seminario di studi su "La Costituzione dopo il *referendum*", Roma, 12 dicembre 2016, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2017, pp. 3-4. Per il *referendum* del 2006 si rinvia, invece, a G. AZZARITI, A. BALDASSARRE, L. ELIA, P. RIDOLA, *Forum. Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Riv. dir. cost.*, 2006.

Emerge così con chiarezza la stretta connessione tra le garanzie previste nel procedimento di revisione costituzionale e il sistema elettorale proporzionale. In seguito all'abbandono del sistema proporzionale, infatti, per porre rimedio alla caduta di tenuta delle garanzie presenti nel procedimento di revisione costituzionale, si è cominciato a riflettere su come modificare l'art. 138 Cost. per renderlo coerente con il nuovo sistema elettorale. Limitandosi al ruolo del *referendum* costituzionale in questo procedimento, può in particolare richiamarsi la proposta di estendere il ricorso al *referendum* costituzionale anche nel caso di approvazione della legge di revisione con la maggioranza dei due terzi³⁴ e l'opposta proposta di eliminare del tutto la possibilità di richiedere il *referendum* popolare³⁵.

È dirimente domandarsi, tuttavia, se sia il sistema elettorale a dover consentire all'art. 138 Cost. di poter svolgere il proprio ruolo di garanzia o se, viceversa, il procedimento di revisione costituzionale, per mantenere la propria fisionomia di garanzia delle minoranze agita dalle stesse minoranze, debba essere modificato rincorrendo, peraltro, quella larga discrezionalità che in materia elettorale è riconosciuta al legislatore. Vista l'anomala "precarietà"³⁶ delle leggi elettorali nel nostro ordinamento, ogni modifica dell'art. 138 Cost., al di là di ogni considerazione sulla sua modificabilità, rischia di risultare inconferente non appena dovesse essere riscritta nuovamente la legge elettorale. Pare, dunque, più lungimirante ricalibrare il rapporto tra sistema elettorale e procedimento ex art. 138 Cost., valutando le caratteristiche indefettibili che il sistema elettorale deve vantare per mantenere la funzione di garanzia delle maggioranze richieste nel procedimento di revisione costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha ritenuto compatibile con la Costituzione un'ampia discrezionalità del legislatore in materia elettorale: con la sentenza n. 35 del 2017 non solo non ha dichiarato incostituzionale il premio di maggioranza del 55 per cento dei seggi alla lista che avesse raggiunto il 40 per cento dei voti, non ha ritenuto incompatibile con la Costituzione la compresenza tra premio di maggioranza e soglia di sbarramento³⁷,

³⁴ Sotto questo profilo si rinvia alle osservazioni di P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, novembre 2013, che individua la logica sottostante a "quella della sovraesposizione della sovranità popolare diretta come rimedio (ma anche sintomo) della subalternità della rappresentanza e della politica in generale. Ulteriore segnale di quella debolezza del sistema parlamentare e del circuito rappresentativo che costituisce una sorta di cifra caratteristica dell'attuale fase politico-istituzionale".

Assai condivisibile, inoltre, è la considerazione di S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A. CERVATI – S. P. PANUNZIO – P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, p. 36, che l'equiparazione delle "conseguenze dell'approvazione a maggioranza assoluta e dell'approvazione a maggioranza dei due terzi, ha l'effetto di eliminare quella sorta di incentivo ricollegato (dall'art. 138) al raggiungimento (evidentemente auspicabile ed auspicato)" della maggioranza dei due terzi.

³⁵ E. LAMARQUE, *A mali estremi...*, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2017.

³⁶ Di "ipercinetismo in materia elettorale [da cui] origina una serie di effetti perversi nel sistema politico-istituzionale" parla N. LUPO, *Verso un'auspicata stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22 del 2017, p. 38, ricordando inoltre che il Consiglio d'Europa auspica che gli elementi fondamentali delle leggi elettorali siano "scritti in Costituzione o comunque ad un livello più alto della legge ordinaria".

³⁷ Su tale incompatibilità argomenta C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2007.

entrambe presenti nell'*Italicum*, la legge n. 52 del 2015, ma, infine, ha annullato il premio assegnato all'esito di un secondo turno, non in termini assoluti, ma per le "concrete modalità dell'attribuzione" del premio stesso³⁸. Sulla scorta di tale decisione, infatti, si è parlato di "delusione per i proporzionalisti"³⁹ perché sulla base di questa pronuncia "la proporzionale non [è] un obbligo costituzionale"⁴⁰. D'altra parte espressamente la Corte costituzionale aveva confermato che "non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico" (sent. n. 1 del 2014).

Contemporaneamente, tuttavia, la Corte costituzionale ha posto un limite costituzionale importante: non è legittimo un sistema elettorale che determini la "compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente" (sent. n. 1 del 2014). Con altrettanta chiarezza, inoltre, nella sentenza n. 35 del 2017 si afferma che il Parlamento è un "organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività".

Con ciò la Corte, più che creare una gerarchia tra il momento della rappresentatività e quello della governabilità, sembrerebbe affermare quanto sia fragile e illusoria una governa-

³⁸ Con la sentenza n. 35 del 2017, la Corte costituzionale si è espressa sulla legge elettorale c.d. *Italicum*, che rispetto alla legge Calderoli introduceva una soglia del 40% dei voti validi espressi per ottenere un premio di maggioranza pari al 55 % dei seggi. In proposito la Corte ha definito un premio "di maggioranza" quello "che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un'assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa. Alla luce della ricordata discrezionalità legislativa in materia, tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro. Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale".

Tra i tanti commenti, A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2017, p. 3, ha rilevato quanto sia difficile individuare "l'ancoraggio costituzionale" "della stabilità e della rapidità del processo decisionale, che non sono esplicitamente contemplati in Costituzione".

Il premio connesso al "turno di ballottaggio" previsto dalla stessa legge elettorale nel caso in cui nessuna forza politica avesse raggiunto la soglia del 40 %, di per sé non considerata sproporzionata dalla Corte costituzionale, invece, è dichiarato illegittimo perché "una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente".

³⁹ S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017.

⁴⁰ A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quad. Cost.*, 13 febbraio 2017.

bilità che prescinda dalla rappresentatività⁴¹ tramite l'espulsione di parte significativa del corpo elettorale dalla rappresentanza⁴². I margini di apprezzamento del legislatore per garantire la "rappresentatività", tuttavia, in assenza di una chiara norma costituzionale sul criterio con il quale rendere effettiva l'uguaglianza del voto, restano troppo ampi per essere affrontati nei meri termini della loro validità/invalidità⁴³.

Sotto questo profilo appare un fatale errore la scelta del Costituente di non costituzionalizzare espressamente il metodo proporzionale, sebbene la formazione degli organi e degli istituti di garanzia costituzionale (Presidente della Repubblica, Presidenti delle assemblee parlamentari, giudici costituzionali, regole sulla revisione costituzionale) fosse chiaramente parametrata proprio su quel metodo e nessuno neghi la limpida "preferenza"⁴⁴ del Costituente per il sistema proporzionale.

In questa direzione apparentemente si è mossa l'ennesima legge elettorale, la n. 165 del 2017 – il c.d. *Rosatellum-bis* –, che ha eliminato il premio di maggioranza che finora è stato punto irrinunciabile di ogni sistema elettorale approvato dopo il 1993⁴⁵, presentandosi come un sistema misto caratterizzato dalla prevalenza della ripartizione numerica dei seggi su base proporzionale (due terzi) rispetto a quella su base maggioritaria in collegi uninominali (un terzo). La peculiarità del vigente sistema elettorale italiano, però, è l'innesto di soglie di sbarramento, che intendono scoraggiare la presentazione di liste singole rispetto alle coalizioni elettorali, sul divieto di voto disgiunto tra uninominale e plurinominale che, nel loro combinarsi, producono dinamiche non limpide tra i due criteri con cui trasformare i voti in seggi: se la quota uninominale sollecita l'elettore al c.d. "voto utile" per l'elezione di un candi-

⁴¹ M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2017, p. 5, afferma che "la rappresentatività, solitamente letta in contrapposizione alla governabilità, le è in realtà strettamente legata".

⁴² V. BALDINI, *Parlamentarismo, democrazia e disciplina elettorale: quel che la sentenza n. 35/2017 dice e quel che (forse...) lascia intendere*, in *Diritti fondamentali*, n. 1 del 2017, afferma infatti che "lo scollamento reale tra assetto organizzativo-istituzionale e quadro degli interessi sociali - complice anche la condizione di autoreferenzialità assunta dai partiti politici nel tempo - finisce per riverberarsi negativamente sul Parlamento come sede di confronto e dibattito tra le diverse istanze politiche. Tali istanze, come, di conseguenza, il relativo giudizio di consenso o dissenso su posizioni ed opinioni in confronto trovano ora sempre più nella comunicazione pubblica "non istituzionale" il topos di riferimento. La dialettica democratica e la eventuale legittimazione delle nuove istanze rappresentative che attraverso di essa si rivelano, viene così progressivamente a uscire fuori dalla sede parlamentare per manifestarsi in forme inedite o irrituali (scioperi, manifestazioni di piazza, confronti televisivi etc.), nelle quali si ravvisa una consistenza politica significativa in quanto espressione di istanze pur sempre riconducibili ad una base popolare".

⁴³ N. CANZIAN – G. E. VIGEVANI, *Forum I*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis*, in *Gli Speciali. Giurisprudenza Italiana*, 2018, p. 7, invitano a non ridurre la riflessione dello studioso del diritto costituzionale sulla legge elettorale ai soli profili di legittimità costituzionale, perché "l'analisi dello studioso del diritto costituzionale [...] abbraccia anche le conseguenze di sistema di una legislazione elettorale in un determinato contesto politico-istituzionale".

⁴⁴ Così, M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI – G. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, p. 97.

⁴⁵ D. DE LUNGO, *Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017*, in *Rivistaaic.it*, n. 2 del 2017, p. 3, afferma che "tralasciando l'esperienza del fascismo e la previsione mai applicata della legge n. 148 del 1953 (cd. legge "De Gasperi" o "legge-truffa") è infatti nell'Italia della Seconda Repubblica che il premio di maggioranza ha rappresentato – dal 1993 a livello comunale e provinciale, dal 1995 a livello regionale, dal 2005 pure a livello nazionale - il principale correttivo" alla tendenziale frammentazione del panorama politico.

dato che abbia qualche speranza di ottenere con “un voto in più” il seggio uninominale con un effetto di trascinamento della quota proporzionale⁴⁶; dall'altra, il candidato all'uninominale delle “coalizioni” tra liste - che però mantengono ciascuna un proprio programma differenziato - svolge una funzione di collettore di voti. A prescindere da quale sia la logica con cui l'elettore si accinge a votare, inoltre, i collegi elettorali per la quota plurinominale distribuiscono un numero di seggi così ridotto da non consentire l'effettiva “proporzionalizzazione”⁴⁷ dei voti e, addirittura, da rendere alcune liste “incapienti”⁴⁸.

A queste caratteristiche si aggiunga l'intrinseca opacità del meccanismo di base della legge elettorale, che può produrre significativi effetti paradossali, addebitabili anche al sistema che regola le pluricandidature: dal macroscopico paradosso di ottenere più voti dei seggi a disposizione nei collegi⁴⁹ all'esiziale fortuna che un candidato ottenga un seggio in base al c.d. effetto “flipper” ovvero di slittamento tra collegi e liste collegate⁵⁰.

Grazie alla soglia di sbarramento, infine, i 3 milioni di voti validamente espressi alle elezioni del 4 marzo 2018 che non hanno prodotto alcun effetto (diretto⁵¹), insieme all'ulteriore aumento delle astensioni, alle schede nulle e a quelle bianche, concorrono a configurare circa un terzo dell'elettorato che non ha alcuna forma di rappresentanza. Risultato decisamente lontano dall'obiettivo della piena partecipazione alla vita politica che sarebbe compito della Repubblica perseguire ex art. 3, comma 2, Cost.

⁴⁶ P. COSTANZO - L. TRUCCO, *Il “terreno” del sistema: tra circoscrizioni e collegi*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., p. 36, affermano che la legge “segna alla componente maggioritaria la funzione, per così dire, di “traino” per l'attribuzione dei seggi, svolgendo, invece, la proporzionale, un ruolo accessorio e funzionale al loro riparto tra le liste, nell'ambito delle quali l'individuazione dei candidati avviene poi “per scorrimento”, e cioè a dire, in automatico secondo l'ordine di collocazione nelle liste medesime”, mentre G. TARLI BARBIERI, *ivi*, p. 48, parla di «sostanziale “immedesimazione” tra la parte maggioritaria e quella proporzionale, resa evidente, in particolare, dalle modalità di voto».

⁴⁷ Cfr. P. COSTANZO - L. TRUCCO, *Il “terreno” del sistema*, cit., p. 61.

⁴⁸ Questo è quanto si è verificato in Sicilia dove una lista, quella dei M5stelle, ha vinto tutti e nove i collegi uninominali, ha conseguito nei collegi plurinominali oltre il 47% dei voti, ottenendo un numero di seggi pari a quello del numero di candidati nelle proprie liste dei collegi plurinominali proporzionali. La lista è incapiente perché una candidata al collegio uninominale era anche candidata in uno plurinominale e non essendo la lista coalizzata con altre liste, non si è potuto far “slittare” l'elezione su altri loro candidati.

⁴⁹ La legge (D.P.R. 361/1957, art. 84) prevede che quando è esaurito il numero di candidati presenti in una lista, si provvede all'assegnazione del seggio alla medesima lista in altro collegio o circoscrizione, ovvero, alla assegnazione del seggio ad altra lista della stessa coalizione.

⁵⁰ La legge (D.P.R. 361/1957, art. 83-bis, comma 1) disciplina le operazioni di compensazione tra coalizioni e liste c.d. ‘eccedentarie’ perché la somma dei seggi assegnati loro in ciascuna circoscrizione supera quella dei seggi attribuiti a livello nazionale e coalizioni e liste, invece, definite ‘deficitarie’ perché la somma dei seggi loro assegnati in ciascuna circoscrizione è inferiore ai numeri dei seggi attribuiti a livello nazionale. La compensazione tra liste ‘eccedentarie’ e liste ‘deficitarie’ tramite l'assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali segue il principio in base al quale la lista deficiaria ottiene il seggio nel collegio in cui ha la maggiore parte decimale e la lista eccedentaria lo cede nel collegio in cui lo ha ottenuto con la minore parte decimale. Può, dunque, avvenire che il collegio in cui viene ceduto e attribuito il seggio non sia lo stesso, con la conseguenza che il numero di seggi attribuiti in ciascun collegio plurinominale può non corrispondere al numero di seggi spettanti sulla base della popolazione.

⁵¹ Le liste che hanno ottenuto tra l'1 e il 2,99 per cento dei voti hanno travasato i loro voti nelle liste alleate in coalizione.

5. Il rimedio: l'espressa costituzionalizzazione del sistema proporzionale. È una questione di metodo

Accogliendo l'appello per una maggiore "semplicità della forma"⁵² della legge elettorale, dunque, si vorrebbe avanzare una proposta in materia elettorale, con lo sguardo sempre rivolto alla funzione di garanzia che soltanto le minoranze possono svolgere in un ordinamento pluralistico, anche nel procedimento di revisione costituzionale. Si tratta di una proposta di revisione costituzionale che vorrebbe dare seguito all'insegnamento di Carlo Lavagna⁵³: sebbene Lavagna sostenesse l'implicita costituzionalizzazione del sistema proporzionale⁵⁴, era talmente persuaso della rilevanza materialmente costituzionale del criterio proporzionale, quale unico meccanismo elettorale che garantisce la rappresentanza delle minoranze, da affermare che "una procedura di costituzionalizzazione, se non è necessaria, è opportuna"⁵⁵.

La giurisprudenza costituzionale, per quanto apprezzabile, d'altra parte, non potrà mai sostituirsi a un chiaro enunciato costituzionale che imponga un limite insuperabile alla "alterazione" del principio di uguaglianza del voto, di modo che non possa tradursi in sua distorsione. La proposta di costituzionalizzare il sistema proporzionale, tuttavia, non risponde soltanto all'esigenza di tutelare pienamente l'uguaglianza del voto, ma vorrebbe favorire l'inveramento dell'obiettivo della piena partecipazione di tutti alla vita politica del paese, nella convinzione che soltanto la partecipazione popolare renda possibile una governabilità democratica, basata sulla legittimazione della mediazione politica. Ancor più che in riferimento alla piena conformità al principio di uguaglianza del voto anche "in uscita" e non solo "in entrata"⁵⁶, infatti, il metodo proporzionale favorisce la rappresentatività perché richiede il radicamento sul territorio delle formazioni politiche e, quindi, una diffusa partecipazione della cittadinanza nella determinazione della politica nazionale⁵⁷. Chiunque ritenga sia necessario un

⁵² G. AZZARITI, *Legge elettorale e assetto istituzionale. Una questione di democrazia*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 16 ottobre 2017.

⁵³ L'insegnamento di Lavagna è stato già accolto da G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo*, in *Democrazia e diritto*, 1979, p. 515 ss., e da G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 221 ss.

⁵⁴ Pur seguendo altre vie interpretative, non basate sull'art. 48, quanto piuttosto sugli articoli 56 e 57, giunge a questa medesima conclusione O. CHessa, *Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivistaaic.it*, n. 3 del 2017. Di diverso avviso è M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, pp. 35 ss. e Id., *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, cit., pp. 95 ss.

⁵⁵ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1952, p. 850.

⁵⁶ Il *Considerato in diritto* § 3.1. della sentenza n. 1 del 2014 espressamente ritiene che «l'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa» produce «uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita"», richiamando la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco e aderendo alla tesi di G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, pp. 23 ss., già espressa in Id., *Democrazia e Stato del capitalismo maturo*, cit. condivisa da G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit.

⁵⁷ A. CERRI chiude le proprie *Riflessioni sull'esito del referendum costituzionale*, Relazione al [Seminario "La Costituzione dopo il referendum" \(12 dicembre 2016\)](#) organizzato dall'AIC, in *Rivistaaic.it*, n. 1 del 2017, p. 5, affermando che il sistema elettorale proporzionale del genere che a lungo è stato vigente per il Senato "presterà sempre un suo collegamento forte con la base elettorale, utile anche per le funzioni di garanzia del Parlamento".

persistente e perdurante processo di integrazione del popolo italiano nella direzione di una sempre più approfondita unità politica, sociale ed economica, converrà che la percezione di contribuire attivamente alla definizione del programma politico di una formazione partitica potrebbe evitare quella sensazione di spaesamento che travolge chi si sente irrilevante e non rappresentato.

Quando si affronta il tema del sistema elettorale, infatti, si tocca innanzitutto una questione di metodo: prima ancora di essere criterio matematico di trasformazione dei voti in seggi, il sistema proporzionale allude a un metodo democratico orientato alla tutela e alla promozione delle minoranze perché costituiscono una forma di contropotere rispetto alla tendenza della maggioranza di concepirsi come totalità. Si tratta, inoltre, di un metodo che influenza e pervade, non solo il momento dell'espressione del diritto di voto, ma tutto il rapporto rappresentativo: il rapporto elettivo, infatti, è certamente una fase importante – al tempo stesso costitutiva e di verifica – dell'intero ciclo rappresentativo, ma non lo esaurisce affatto⁵⁸. Tale questione “di metodo” incide sul modo complessivo di concepire il “concorrere” di cui all'art. 49 della Costituzione⁵⁹: il metodo proporzionale ha la pretesa di non ridurre il momento elettivo a pura “competizione elettorale” selettiva⁶⁰, ma di connotare in senso partecipativo e, dunque, inclusivo, il rapporto della rappresentanza politica. Nell'economia delle presenti riflessioni, sia sufficiente rilevare che il sistema maggioritario stressa il momento elettivo in cui è sufficiente un voto in più per ottenere il seggio “messo in palio”, consentendo un allentamento delle organizzazioni politiche sul piano territoriale che si ritiene di poter colmare con “campagne elettorali” intese come pubblicità promozionali. Il metodo proporzionale, invece, richiede la partecipazione attiva e condivisa da parte sia dei candidati a rappresentare sia dei rappresentati, rendendo indispensabile una stabile organizzazione e contribuendo, dunque, a radicare le organizzazioni politiche sul territorio.

Il metodo proporzionale, quindi, oltre che una formula aritmetica, è una pratica politica orientata alla maggiore compenetrazione possibile tra cittadini e istituzioni: certamente non immunizza dalle piaghe di qualunque parlamentarismo, ma perlomeno risponde alla consapevolezza che non esiste un miglior controllo e un modo più efficace di far valere la responsabilità politica diffusa se non quello fondato sulla partecipazione. Come scrive Nocilla, quanto più le norme elettorali «rendono stretta la dipendenza degli eletti dalla volontà degli elettori, la “rappresentanza politica” si attingerà a rapporto rappresentativo, mentre, quanto più quella relazione si fa evanescente, tanto più emerge la c.d. situazione rappresentativa, cioè la rappresentatività come mera apparenza»⁶¹. A ciò si aggiunga che, come scriveva Perassi

⁵⁸ Sia permesso rinviare al mio *La rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2015.

⁵⁹ Secondo G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 31 ss., il popolo concorre alla politica nazionale attraverso i partiti politici che poi, nella loro proiezione parlamentare, determineranno l'indirizzo politico.

⁶⁰ Di sistema elettorale “selettivo” parla A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivistaaic.it*, n. 3 del 2017, p. 19.

⁶¹ D. NOCILLA, *Legge elettorale, Libro dell'anno del Diritto 2014*, in *treccani.it*.

già nel 1907, “il partito le cui forze parlamentari superano le sue forze reali inevitabilmente si corrompe”⁶².

Dal momento che l'implicita costituzionalizzazione del metodo proporzionale è un'interpretazione che non è stata accolta, non resta che inserire espressamente in Costituzione un principio che impedisca il governo della minoranza più forte, per evitare che sia il governo a dare la Costituzione al popolo quando, invece, secondo un principio fondamentale del costituzionalismo, è il popolo a dover dare una Costituzione al governo. Le Costituzioni hanno certamente una “tensione all'eternità”⁶³, ma se questa loro aspirazione viene sostanzialmente mortificata in assenza di modificazioni testuali espresse, è preferibile modificare espressamente la Costituzione introducendo un esplicito principio proporzionale per la formazione degli organi della rappresentanza politica, per sostenere l'aspirazione all'eternità di un ordinamento costituzionale sociale e politico basato sul perseguimento dell'uguaglianza sostanziale e sul ruolo di garanzia delle minoranze.

⁶² T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, cit., p. 75.

⁶³ Così M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.