

La riforma delle leggi elettorali

di Lucia Pagano

Introduzione

Nel corso della XI legislatura (1992/1994) il Parlamento italiano ha realizzato un importante intervento di riforma della legislazione elettorale, che ha interessato tutti i livelli della rappresentanza politica (con eccezione di quello regionale) ⁽¹⁾ e che ha segnato il passaggio, nelle sue linee generali, da un sistema di selezione della rappresentanza basato sul principio della proporzionalità e della rappresentatività di tutte le componenti politiche in cui si articola la società, ad un sistema che si ispira, pur nella diversità dei singoli modelli attuativi, ai principi maggioritario ed uninominale.

Tale riforma può essere considerata come il risultato della particolare composizione che si è venuta a determinare su questa materia tra istituti di democrazia diretta ed istituti di democrazia rappresentativa.

La riforma, infatti, è stata preceduta da un ampio ed intenso dibattito, che si è andato sviluppando, soprattutto a partire dagli anni '80, sia all'interno della istituzione parlamentare (dal dibattito sulle riforme istituzionali in seno alla Commissione Bozzi sino alle proposte di introduzione di un sistema di elezione diretta del sindaco in occasione della riforma delle autonomie locali) sia al di fuori di essa. Le perduranti difficoltà incontrate in sede parlamentare nell'esprimere una volontà maggioritaria favorevole alla realizzazione della riforma elettorale, hanno spinto, all'inizio degli anni '90, un largo movimento di opinione a ricorrere all'uso dello strumento referendario per veicolare a livello istituzionale le istanze riformatrici.

Le iniziative referendarie intendevano offrire risposta ad una diffusa richiesta di cambiamento che investiva il sistema politico-istituzionale nel suo complesso e che si esprimeva in una pluralità di obiettivi (attribuzione di

⁽¹⁾ Nella XII legislatura anche il sistema elettorale regionale è stato riformato: con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 il tradizionale sistema proporzionale è stato corretto con un premio di maggioranza che riguarda il 20% dei seggi.

maggior potere ai cittadini nella scelta della rappresentanza politica e delle maggioranze di governo, creazione di un rapporto diretto tra elettori ed eletti capace di superare la mediazione dei partiti politici, riduzione della frammentazione partitica e promozione di un sistema politico bipolare, ecc.) solamente in parte realizzabili mediante le modifiche dei sistemi elettorali configurate dai singoli quesiti referendari. Di conseguenza, il ricorso allo strumento referendario – che nel nostro ordinamento ha natura esclusivamente abrogativa – non era tanto finalizzato a svolgere una funzione legislativa “sostitutiva” rispetto a quella parlamentare, quanto piuttosto ad esercitare una funzione di stimolo e di proposta nei confronti dei soggetti titolari dell’iniziativa legislativa, ed in particolare del Parlamento.

La presentazione dei referendum ha determinato infatti, nel corso della passata legislatura, un forte condizionamento sull’attività legislativa del Parlamento, che ha investito sia le decisioni relative ai tempi dell’intervento parlamentare, sia il merito delle scelte legislative in materia elettorale. L’influenza esercitata dalle iniziative referendarie sull’attività delle Camere ha inciso anche sui ruoli svolti rispettivamente dal Governo e dal Parlamento nella elaborazione delle regole elettorali.

Scopo della presente scheda è di esaminare la nuova legislazione elettorale negli aspetti che attengono ai rapporti che sono venuti a determinarsi tra i soggetti istituzionali che hanno concorso alla sua realizzazione, con particolare riferimento al circuito corpo elettorale-Parlamento e Parlamento-Governo.

1. La domanda legislativa: il ricorso allo strumento referendario

I primi referendum in materia elettorale sono stati presentati nel febbraio del 1990. Si trattava di tre quesiti aventi rispettivamente ad oggetto la normativa elettorale relativa alle elezioni dei consigli comunali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

I quesiti referendari si configuravano come referendum “manipolativi”; essi ritagliavano infatti dal complesso unitario delle singole leggi elettorali alcune disposizioni in modo tale che ciascun sistema elettorale da queste definito, privato delle disposizioni oggetto di abrogazione, si trasformasse in un diverso sistema. Tale carattere “manipolativo” era in un certo senso imposto ai referendum dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale. Quest’ultima, infatti, chiamata in una precedente occasione ad esprimersi in meri-

to alla ammissibilità di un referendum abrogativo incidente su una legge elettorale (si trattava delle norme disciplinanti le modalità di elezione dei membri del CSM), aveva affermato (sentenza n. 29 del 1987) i seguenti principi: 1) che le leggi elettorali non possono essere oggetto di una richiesta di abrogazione pura e semplice (2); 2) che le norme elettorali relative alla formazione di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale possono essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina (3).

Il tipo di intervento che le richieste referendarie prospettavano in relazione ai diversi sistemi elettorali variava notevolmente, per il grado di incidenza innovativa e riformatrice, a seconda della normativa di riferimento.

Sinteticamente: il referendum sulle elezioni comunali proponeva l'abrogazione delle disposizioni vigenti per l'elezione dei consigli nei comuni con più di 5 mila abitanti (sistema elettorale di tipo proporzionale con scrutinio di lista) ed era quindi finalizzato ad estendere a tutti i comuni il sistema elettorale di tipo maggioritario plurinomiale vigente nei comuni di minore dimensione demografica. Per il Senato, il quesito referendario proponeva la sostituzione del sistema proporzionale di fatto allora vigente con un sistema "misto" prevalentemente maggioritario uninominale (per il 75 per cento dei seggi) e con recupero proporzionale (25 per cento dei seggi) (4). Per la Came-

(2) La proposta di abrogazione pura e semplice, secondo la Corte, non è di per sé teleologicamente significativa in quanto l'ampia gamma di sistemi elettorali possibili, in sostituzione di quello oggetto del quesito referendario, impedisce che si instauri "l'alternativa tra l'oggetto di cui si vuole l'eliminazione e il suo contrario. L'assenza di manifesta e chiara alternativa impedisce che il voto dei cittadini si renda con quella consapevolezza nella scelta, che è irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa".

(3) Ciò in quanto "gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione".

(4) La legge elettorale per il Senato (l. 6 febbraio 1948, n. 29 e successive modificazioni) pur essendo ispirata ad un principio maggioritario uninominale, aveva di fatto sempre operato secondo un meccanismo di tipo proporzionale. Ai fini dell'attribuzione dei seggi nei collegi uninominali la legge richiedeva infatti il conseguimento del quorum del 65% dei voti. Qualora nessun candidato avesse conseguito tale risultato (ipotesi che di fatto ricorreva nella quasi totalità dei collegi) la legge prevedeva che l'attribuzione dei seggi venisse effettuata secondo un sistema di tipo proporzionale, sempre in ambito regionale. A tal fine era previsto che le candidature nei collegi dovevano essere presentate "per gruppi" aventi il medesimo contrassegno. A ciascun gruppo era assegnato un numero di seggi proporzionale alla sua cifra elettorale, pari alla somma dei voti conseguiti nei collegi dai candidati appartenenti al gruppo, detratti eventualmente i voti conseguiti dai candidati risultati eletti nei collegi medesimi (c.d. "scorporo totale").

Il quesito referendario proponeva di abrogare la soglia del 65% dei voti richiesta per l'assegnazione dei seggi in sede di collegio uninominale, in modo tale da rendere operante, per l'attribuzione dei seggi nei col-

ra, infine, la richiesta referendaria aveva una portata innovativa più limitata, in quanto, lasciando invariato il sistema elettorale di tipo proporzionale con scrutinio di lista allora vigente, si limitava a proporre la soppressione della disposizione che conferiva agli elettori la facoltà di esprimere una pluralità di voti di preferenza a favore dei candidati della lista prescelta.

Al di là del tenore letterale e giuridico specifico dei singoli quesiti proposti, i referendum elettorali assumevano comunque un carattere chiaramente propositivo, come strumenti di impulso per una riforma elettorale orientata verso il superamento dei sistemi di tipo proporzionale vigenti ai vari livelli della rappresentanza politica e a favore dell'introduzione di meccanismi maggioritari.

La complessiva valenza riformatrice attribuita ai referendum è apparsa evidente già in occasione dello svolgimento della prima consultazione referendaria, che si è svolta nel giugno del 1991, solamente sul referendum relativo alla legge elettorale della Camera. Sebbene il quesito non prefigurasse immediatamente una modifica del sistema proporzionale vigente, ad esso è stato tuttavia attribuito, pressoché generalmente, il significato di voto a favore del passaggio verso un sistema elettorale di tipo uninominale.

La diretta efficacia propositiva e "paralegislativa" dello strumento referendario era certamente alquanto più evidente negli altri due quesiti (sui consigli comunali e sul Senato) che, giudicati in un primo momento inammissibili dalla Corte costituzionale, sono stati riproposti nel settembre 1991, con i correttivi necessari al fine di tener conto dei rilievi mossi dalla Corte stessa nel giudizio di ammissibilità (sentenza n. 47/1991). I nuovi referendum sono stati dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 32 e 33 del 16 gennaio 1993. La pendenza di queste ultime richieste referendarie ha profondamente influenzato i lavori parlamentari in materia elettorale che si sono svolti nel corso della XI legislatura.

leggi uninominali un sistema maggioritario semplice (assegnazione del seggio al candidato che abbia riportato il maggior numero di voti). Il sistema proporzionale avrebbe continuato invece ad avere applicazione per l'attribuzione dei c.d. "seggi fuori collegio". Va ricordato infatti, che la originaria corrispondenza tra numero di seggi attribuito a ciascuna regione e numero di collegi uninominali in essa istituiti, prevista inizialmente dalla legislazione del 1948, era presto venuta meno in quanto, mentre il numero dei collegi è sempre rimasto quello stabilito nel '48 (vale a dire 238), il numero dei seggi senatoriali era andato via via aumentando in proporzione all'incremento demografico, sino ad essere stabilito nella cifra fissa di 315, con la riforma dell'art. 57 Cost., attuata con legge cost. n. 3/1953. L'esistenza di seggi (pari a 77) da attribuire "fuori collegio" in ambito regionale faceva sì che, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, la normativa di risulta avrebbe configurato, per l'elezione del Senato, un sistema "misto" caratterizzato dall'attribuzione di circa il 75% dei seggi con sistema maggioritario uninominale ad un turno e del rimanente 25% dei seggi con sistema proporzionale tra gruppi concorrenti in ambito regionale.

2. *Rapporto tra i referendum elettorali e l'attività legislativa del Parlamento*

L'utilizzo dello strumento referendario in materia elettorale ha determinato, come si accennava, un vincolo sull'attività legislativa del Parlamento che si è manifestato sotto un duplice aspetto.

Per un verso, la pendenza dei referendum ha costituito un vincolo sui tempi e sulla programmazione complessiva dei lavori parlamentari: l'iniziativa referendaria ha infatti imposto alle Camere sia di riconoscere alla materia elettorale un carattere di priorità rispetto alle altre iniziative di riforma istituzionale pendenti, sia di provvedere alla riforma elettorale entro i termini determinati dalle scadenze del procedimento referendario (vuoi al fine di evitare la consultazione referendaria, come nel caso del referendum sul sistema elettorale comunale, vuoi al fine di integrare e correggere il sistema elettorale risultante dalla abrogazione referendaria, come nel caso del referendum sul Senato, vuoi, infine, allo scopo di armonizzare al sistema elettorale per il Senato, determinato dall'esito della consultazione referendaria, la normativa per l'elezione della Camera).

Per altro verso le iniziative referendarie hanno costituito un vincolo sul contenuto dell'attività legislativa in materia elettorale, indicando al Parlamento le linee guida della riforma. Tale vincolo ha assunto un carattere più o meno stringente in rapporto non solamente al contenuto delle singole richieste referendarie (maggiore o minore determinatezza del sistema risultante dal referendum e sua univocità, maggiore o minore chiarezza circa il sistema effettivamente "voluta" dagli elettori), ma anche in relazione ai tempi dell'intervento parlamentare (prima o dopo il pronunciamento popolare), lasciando, a seconda dei casi, un margine maggiore o minore di discrezionalità al Parlamento nella definizione delle nuove regole elettorali.

2.1. *Il caso della legge per le elezioni locali*

La prima ipotesi (intervento legislativo del Parlamento prima dello svolgimento della consultazione referendaria) si è verificata in occasione della riforma del sistema elettorale comunale.

In questo caso il legislatore ha manifestato, sin dall'inizio della legislatura, l'intenzione di pervenire alla approvazione della legge di riforma prima della consultazione referendaria. Il quadro giuridico di riferimento entro il quale l'attività legislativa si è andata sviluppando è risultato quindi determinato, da un lato, dal contenuto del quesito referendario e, dall'altro lato, dall'assetto dei rapporti tra strumenti di democrazia diretta ed istituti di

democrazia rappresentativa fissato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

È noto infatti che la Corte ha affermato (a partire dalla sentenza n. 68 del 1978) che nel nostro ordinamento non esiste un principio di preclusione dell'attività legislativa delle Camere ad opera dell'azione referendaria, né un principio di maggiore legittimità della democrazia diretta rispetto a quella rappresentativa. In pendenza di una procedura referendaria il Parlamento conserva quindi la pienezza dei propri poteri di intervento legislativo anche sulle materie oggetto della richiesta di abrogazione popolare. Le Camere sono libere pertanto di procedere alla approvazione di una nuova disciplina, sostitutiva di quella cui il quesito referendario si riferisce. L'approvazione della nuova disciplina non determina tuttavia in ogni caso il blocco della procedura referendaria in corso. Tale blocco (previsto dall'art. 39 della legge n. 352/1970) è infatti ammissibile, secondo la Corte, solamente nel caso in cui la nuova disciplina sia diversa dalla precedente, in quanto modificativa dei suoi "principi ispiratori" e dei "contenuti normativi essenziali dei singoli precetti". In caso contrario (approvazione da parte delle Camere di una disciplina "sostanzialmente" identica a quello oggetto di richiesta abrogativa) il quesito referendario si trasferisce sulle nuove disposizioni legislative.

Per quanto concerne la vicenda della legge elettorale locale, il quesito referendario, come si accennava, era finalizzato ad abrogare le norme vigenti per i comuni con più di 5 mila abitanti, che stabilivano un sistema elettorale di tipo proporzionale con scrutinio di lista, e quindi ad estendere a tutti i comuni il sistema elettorale vigente per i comuni di minore dimensione demografica. Tale sistema era di tipo maggioritario plurinomiale; esso tuttavia, essendo incentrato sul principio del voto limitato (per cui ciascun elettore aveva facoltà di esprimere preferenze in numero pari a quattro quinti dei consiglieri da eleggere) e sul così detto *panachage* (facoltà di esprimere preferenze per candidati appartenenti a liste diverse) assicurava la produzione degli effetti maggioritari (elezione della maggioranza dei consiglieri tra candidati appartenenti ad una stessa lista) solamente in via tendenziale, in relazione inversa alla frequenza del ricorso al *panachage* da parte degli elettori.

Il vincolo derivante dal suddetto quesito per un intervento legislativo che si ponesse lo scopo di "anticipare" la riforma promossa con il referendum consisteva dunque nel superamento del sistema elettorale di tipo proporzionale vigente nei comuni di maggiore dimensione demografica. In sede parlamentare, tuttavia, si è tenuto conto della valenza politica più generale che al referendum si connetteva e che si esprimeva nell'obiettivo di pervenire ad un

sistema elettorale atto ad assicurare la stabilità e la governabilità degli enti locali e ad attribuire maggiori poteri ai cittadini nella scelta delle persone da porre alla guida dei governi locali, dei loro programmi e delle loro maggioranze di sostegno. Si è venuta infatti a configurare in Parlamento una volontà generale favorevole a riconoscere quale requisito vincolante della riforma l'introduzione di un sistema di elezione diretta del sindaco, sebbene tale vincolo non derivasse affatto dal contenuto del quesito referendario. D'altro canto il legislatore, riuscendo a realizzare l'obiettivo di pervenire alla approvazione della nuova normativa elettorale prima dello svolgimento della consultazione referendaria, si è riservato un ampio margine di discrezionalità nella scelta del nuovo sistema elettorale rispetto al contenuto del quesito referendario e del sistema da esso risultante.

La legge n. 81 del 1993 (recante la nuova normativa elettorale) ha infatti accolto l'istanza maggioritaria presente nella richiesta referendaria, ma l'ha inserita nel contesto di una riforma radicalmente innovativa del sistema, che ha investito allo stesso tempo i meccanismi elettorali e la forma del governo locale. L'elezione diretta del sindaco è stata coniugata ad una modalità di elezione dei membri del consiglio tale da garantire al contempo, salvo rare ipotesi residuali, sia il *continuum* tra sindaco e maggioranza consiliare (mediante il collegamento obbligatorio di ciascuna candidatura a sindaco con una o più liste di candidati al consiglio, e la previsione di un premio di maggioranza a favore della lista collegata al sindaco eletto), sia la rappresentatività del consiglio (mediante la previsione del riparto proporzionale dei seggi tra le liste, salve le correzioni in difetto per le liste di minoranza, nelle ipotesi in cui scatta il premio di maggioranza). D'altra parte, la diretta investitura popolare del sindaco si è accompagnata alla riaffermazione delle funzioni di indirizzo e di controllo del consiglio, secondo un principio di complementarietà tra i due organi.

L'approvazione della legge n. 81 del 1993 ha determinato il "blocco" della procedura referendaria in corso. L'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione ha riconosciuto infatti il carattere di "novità" del complessivo impianto normativo da essa introdotto rispetto a quello oggetto della richiesta di abrogazione.

2.2. Il caso delle leggi elettorali politiche

Il rapporto tra iniziativa referendaria ed attività legislativa del Parlamento si è configurato in termini sensibilmente diversi per quanto concerne invece la riforma elettorale per il Senato e per la Camera.

Per valutare il grado effettivo di incidenza che il referendum sulla legge elettorale del Senato ha esercitato sull'attività riformatrice che in materia si è andata svolgendo va operata una duplice distinzione.

In primo luogo occorre distinguere tra la riforma elettorale per il Senato e quella per la Camera. All'inizio della legislatura, infatti, la legge elettorale per il Senato era stata fatta oggetto, come si è detto, di una iniziativa referendaria che era finalizzata a sostituire il sistema proporzionale di fatto allora vigente con un sistema "misto" in prevalenza uninominale maggioritario (75 per cento dei seggi) ad un unico turno di votazione e con recupero proporzionale in ambito regionale tra gruppi di candidati. La legge elettorale per la Camera, modificata solo marginalmente in seguito all'esito positivo del referendum sulla preferenza unica svoltosi nel giugno 1991, non era invece direttamente coinvolta da iniziative referendarie. Anche per essa si poneva tuttavia l'esigenza di una riforma che fosse capace di rispondere alle istanze di cambiamento espresse dal corpo elettorale e di armonizzare le modalità di elezione dei deputati a quelle che si sarebbero venute a configurare, per effetto del combinarsi dell'iniziativa referendaria e dell'attività legislativa parlamentare, per la elezione dei membri del Senato.

Una seconda distinzione va fatta tra la prima fase della legislatura, precedente allo svolgimento della consultazione referendaria, e la fase a questa successiva (dopo il 18 aprile 1993 data di svolgimento del referendum).

Durante la prima fase della legislatura il Parlamento ha impostato i propri lavori in materia elettorale riservandosi un più largo margine di discrezionalità rispetto agli indirizzi espressi dalle iniziative referendarie. Il dibattito parlamentare, che si è svolto nella sede speciale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, ha fatto emergere un unanime consenso tra le diverse forze politiche sull'individuazione degli obiettivi da perseguire con l'intervento riformatore, cui corrispondeva viceversa una estrema differenziazione di posizioni nella definizione degli strumenti atti a realizzarli, e quindi nelle proposte di riforma dei meccanismi elettorali propuginate dai diversi gruppi parlamentari. Un primo punto di convergenza è stato individuato nel superamento dei vigenti sistemi di tipo proporzionale e nella introduzione di un sistema "misto", capace di temperare i criteri maggioritario e proporzionale in modo tale da salvaguardare sia l'esigenza di favorire la stabilità dei governi e la netta distinzione tra maggioranza ed opposizione, sia la rappresentatività delle Assemblee. Questi orientamenti di massima, pur accogliendo per entrambe le Camere i principi e gli indirizzi di riforma espressi dalla iniziativa referendaria, si discostavano, anche per

quanto riguarda il Senato, dalle indicazioni puntualmente desumibili dal quesito referendario ⁽⁵⁾.

Il condizionamento esercitato dall'iniziativa referendaria sull'attività legislativa delle Camere è divenuto invece assai più stringente in seguito alla consultazione del 18 aprile.

L'esito positivo del referendum abrogativo ⁽⁶⁾ ha determinato infatti la trasformazione del sistema elettorale per il Senato che, come si accennava, si è venuto a configurare come sistema "misto", prevalentemente maggioritario uninominale e con recupero proporzionale. Il sistema, benché di immediata applicabilità, richiedeva un intervento integrativo e correttivo del legislatore, almeno limitatamente agli aspetti indicati dalla Corte costituzionale nella sentenza di ammissibilità (nuova delimitazione dei collegi uninominali e integrazione della disciplina delle elezioni suppletive) ⁽⁷⁾.

A parte questo tipo di intervento per così dire "necessitato", si poneva la questione di definire i limiti di ammissibilità di un ulteriore intervento legislativo. Si trattava cioè di stabilire se fosse da ritenersi vincolante per il legislatore il sistema elettorale risultante dalla abrogazione referendaria (con tutte le caratteristiche tecniche la cui scelta era stata in qualche modo imposta agli stessi promotori del referendum dall'esigenza di "ritagliare" dalla normativa vigente un nuovo meccanismo elettorale immediatamente funzionante) ovvero se da questo sistema potessero essere desunti alcuni principi fondamentali (ad es.: opzione per un sistema di tipo maggioritario uninominale, con parziale recupero proporzionale), che sarebbe spettato poi al Parlamento di sviluppare nelle

⁽⁵⁾ Gli aspetti di maggior scostamento erano i seguenti: individuazione del punto di equilibrio tra i meccanismi maggioritario e proporzionale nelle quote del 60% e del 40 % dei seggi (il rapporto definito dal referendum era invece pari al 75% e al 25%); adozione di un sistema di doppio voto, prospettata per il Senato in alternativa alla formula del voto unico con tecnica di scorporo dei voti espressi a favore dei candidati eletti nei collegi desumibile dal quesito referendario.

⁽⁶⁾ Al referendum hanno partecipato 36.922.390 elettori (su 47.946.896 aventi diritto); hanno votato a favore 28.936.747 elettori pari al 78,4% dei votanti.

⁽⁷⁾ La Corte nel dichiarare ammissibile la richiesta referendaria (sent. n. 32 del 16/1/1993), riconosceva che la normativa di risulta avrebbe potuto dar luogo ad alcuni inconvenienti per ciò che riguardava in particolare: 1) "la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione (maggioritario e proporzionale) sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni" (a causa della diversa proporzione esistente nell'ambito di ciascuna regione tra seggi assegnati e collegi uninominali nonché delle differenti dimensioni demografiche dei collegi stessi); 2) "gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina nel caso di ricorso ad elezioni suppletive...al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa". Questi aspetti, secondo la Corte, non incidendo sulla operatività del sistema elettorale, non erano tali da mettere in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum; fermo restava tuttavia che "nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, il legislatore potrà correggere modificare o integrare la disciplina residua".

concrete scelte legislative (ad es.: introducendo un sistema di doppio turno di votazione per l'attribuzione della quota maggioritaria dei seggi, ovvero modificando la quota di seggi da assegnare con metodo proporzionale, ecc.).

La nuova legge elettorale per il Senato (legge n. 276 del 1993) ha optato per la prima ipotesi, confermando, in tutte le sue caratteristiche essenziali, il sistema elettorale definito dalle abrogazioni referendarie. Tale scelta non trovava un fondamento diretto nella normativa vigente in materia di referendum (legge n. 352 del 1970), la quale non dettava alcuna disposizione circa i rapporti intercorrenti tra abrogazione referendaria e successiva attività legislativa del Parlamento.

A questa soluzione hanno concorso invece fattori diversi, risultanti dalla combinazione di dati giuridici-istituzionali e di valutazioni più prettamente politiche. La mancata adozione di interventi correttivi rispetto al sistema risultante dal referendum è infatti da porre in relazione, oltre al forte vincolo costituito dal pronunciamento popolare, anche alla impossibilità, verificata in sede parlamentare, di coagulare forti maggioranze intorno alle differenti soluzioni proposte, ed all'urgenza di provvedere al varo della nuova normativa elettorale.

L'influenza di fattori legati alla specifica contingenza politica è ancora più evidente per ciò che concerne la riforma del sistema elettorale della Camera. Relativamente alla legge elettorale della Camera, che non era direttamente investita dall'esito della consultazione referendaria, si poneva, come si accennava, l'esigenza di armonizzare le modalità di elezione dei deputati con quelle definite per il Senato, in modo tale da evitare, stante il principio costituzionale del bicameralismo paritario, il rischio dell'eventuale formazione di due assemblee a configurazione politica sensibilmente differenziata. La salvaguardia di tale principio non richiedeva tuttavia l'adozione di una legge che "fotocopiassse" quella adottata per il Senato. Ciò nonostante anche per l'elezione dei deputati, in assenza di un forte indirizzo politico di maggioranza, il Parlamento ha ritenuto di dover seguire le indicazioni referendarie, adottando un sistema elettorale di tipo maggioritario uninominale a turno unico e con recupero proporzionale che, nonostante alcune differenze non marginali, ricalca il modello indicato dal referendum.

3. Ruolo del Governo e del Parlamento nella elaborazione della legislazione elettorale

L'influenza esercitata dalle iniziative referendarie sull'attività legislativa delle Camere ha inciso anche, come si accennava, sui ruoli svolti rispettiva-

mente dal Governo e dal Parlamento nella elaborazione della nuova legislazione elettorale.

Il governo Amato prima, e successivamente il governo Ciampi; hanno assunto infatti sulla questione elettorale un atteggiamento “neutrale”, riconoscendo al circuito corpo elettorale-Parlamento la responsabilità della riforma, e riservando alla propria azione una funzione di stimolo e, successivamente alla consultazione referendaria, di “garanzia” della volontà espressa dagli elettori nei confronti del Parlamento.

Questo ruolo neutrale del Governo si è espresso nella mancata adozione di appositi disegni di legge governativi, in una ridottissima attività emendativa, perlopiù rivolta ad aspetti tecnici e non incidente nel merito delle scelte politiche, e nella astensione da un intervento di indirizzo politico in occasione dell’espressione del parere sugli emendamenti di iniziativa parlamentare.

L’atteggiamento “neutrale” del Governo è stato più marcato nella prima fase della legislatura, antecedente allo svolgimento della consultazione popolare.

Il Presidente del Consiglio Amato, nel presentare il proprio Governo alle Camere, definiva infatti “la materia istituzionale di prevalente responsabilità del Parlamento” e rinviava pertanto alla maggioranza parlamentare il compito di “definire le proprie posizioni comuni e avviare la ricerca dei necessari consensi” per pervenire alla riforma dei meccanismi elettorali “sollecitata dagli stessi elettori con la ripetuta presentazione di referendum”. La riforma delle regole elettorali veniva pertanto ricondotta alla responsabilità del circuito corpo elettorale-Parlamento, rispetto al quale il Governo dichiarava di doversi mantenere in una “posizione di estraneità”.

In seguito all’esito positivo della consultazione referendaria sulla legge elettorale per il Senato, la posizione neutrale del Governo si è venuta a modificare in una funzione di “stimolo” nei confronti del Parlamento (che era chiamato ad apportare alla nuova legge elettorale quei correttivi indicati dalla Corte costituzionale come essenziali ai fini di un suo corretto funzionamento) e di “garanzia” della volontà espressa dagli elettori.

Il Presidente del Consiglio Ciampi dichiarava infatti alle Camere, in occasione del dibattito sulla fiducia, che il primo compito del suo Governo era quello di “dare esecuzione” agli indirizzi che erano stati espressi con i referendum popolari del 18 aprile, ed in particolare a quello elettorale. L’approvazione da parte del Parlamento della nuova legge elettorale veniva individuata come finalità preminente del Governo, che si impegnava pertanto “a far ricorso a tutti gli strumenti posti a sua disposizione dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari” per garantire una rapida conclusione dell’iter

legislativo. In caso di inerzia parlamentare il Governo annunciava la propria intenzione di recedere dalla posizione di “neutralità dovuta” sino ad allora mantenuta in materia elettorale, per farsi promotore di una iniziativa legislativa finalizzata sia a rendere operativa la nuova legge elettorale per il Senato (mediante la nuova delimitazione dei collegi uninominali) sia a riequilibrare i modi di elezione dei due rami del Parlamento, introducendo anche per la Camera un sistema elettorale di tipo uninominale con correzione proporzionale secondo le linee fondamentali risultanti dal referendum.

L'assunzione di un ruolo “neutrale” del Governo in materia elettorale, oltre ad essere causato dalla diretta influenza esercitata dalla iniziativa referendaria sull'attività legislativa parlamentare, è da collegarsi anche ad altri due fattori. In primo luogo, alla particolare situazione di destrutturazione del sistema partitico che ha caratterizzato la passata legislatura e che ha portato alla formazione di governi non espressivi di un forte indirizzo politico di maggioranza. In secondo luogo, alla progressiva affermazione del principio secondo cui la materia elettorale, e più in generale quella istituzionale, è materia “parlamentare” la cui disciplina richiede, tendenzialmente, l'adesione di forze parlamentari più ampie di quelle che sostengono il Governo. Resta il fatto che l'affermazione di questo principio ha segnato una sensibile inversione di tendenza rispetto alla precedente elaborazione delle regole elettorali (risalente, nel suo complesso, alla fase costituente ed alle prime legislature repubblicane), nell'ambito della quale il Governo aveva sempre svolto un forte ruolo di impulso e di indirizzo politico (tutte le precedenti leggi elettorali, sia quelle per le elezioni politiche che quelle per le amministrative, derivano da progetti di legge governativi).

4. Le fonti normative utilizzate: rapporto tra fonti primarie e secondarie

Una caratteristica peculiare della normativa elettorale italiana è di derivare, pressoché integralmente, da fonte legislativa.

In materia elettorale non è stata mai prevista (sino alla entrata in vigore delle nuove leggi approvate nella scorsa legislatura) una potestà regolamentare del Governo di tipo attuativo o integrativo. Pertanto è stato fatto ricorso alla fonte legislativa non solamente per disciplinare gli aspetti della materia strettamente attinenti al sistema elettorale (il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi), ma anche per regolamentare tutto ciò che attiene al procedimento elettorale preparatorio. Va rilevato inoltre che, anche nell'ambito del procedimento elettora-

le, sono stati disciplinati con legge non solamente gli aspetti più strettamente connessi alle operazioni di voto e di scrutinio, che presentano rilievi delicati in ordine alle garanzie del loro corretto svolgimento (per es. il sistema di nomina dei presidenti e dei segretari di seggio e degli scrutatori, o le modalità di scrutinio e di timbratura delle schede), ma anche aspetti assolutamente residuali (quali ad esempio, le modalità di arredo delle sale di votazione o di riproduzione a colori sulle schede di votazione dei contrassegni di lista), la cui regolamentazione ben avrebbe potuto essere riservata alla fonte regolamentare.

Le nuove leggi elettorali (l. 81 del 1993 di riforma del sistema elettorale locale, e l. 277 del 1993 di riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati) hanno segnato un'inversione di tendenza in questo assetto consolidato di ripartizione delle competenze normative, riconoscendo espressamente al Governo una potestà regolamentare di tipo attuativo.

Tali leggi, tuttavia, non hanno provveduto a definire gli ambiti delle competenze normative spettanti, rispettivamente, al Parlamento ed al Governo in materia elettorale. Di conseguenza i regolamenti governativi di attuazione sono intervenuti a disciplinare non solamente elementi "secondari" del procedimento elettorale, ma anche aspetti più direttamente attinenti alle operazioni di voto ed influenti sulle modalità di calcolo dei risultati delle votazioni (per esempio, il d.p.r. 14 del 1994, di attuazione della legge elettorale per la Camera, contiene una norma – articolo 7, comma 2 – che definisce i criteri in base ai quali un voto può essere considerato come validamente espresso).

Può essere rilevata inoltre l'esistenza di una certa disomogeneità, quanto alla fonte normativa utilizzata, tra la disciplina elettorale vigente per la Camera (e per gli enti locali) e quella per il Senato. La nuova legge elettorale per il Senato non ha difatti previsto (a differenza di quella per la Camera) una potestà regolamentare attuativa del Governo; da ciò ne è conseguito che aspetti sostanzialmente omogenei delle due normative (quali ad esempio la definizione del modello delle schede di votazione) sono in un caso (Senato) disciplinati esclusivamente da fonte legislativa, e nell'altro caso (Camera dei deputati) sono definiti anche con norma regolamentare (8).

(8) Il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica contiene la disciplina sulla scheda (art. 11, c. 3) e in allegato il modello della scheda. La legge 4 agosto 1993, n. 272 recante nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati contiene la disciplina sulla scheda (art. 2, c. 2). I modelli delle due schede per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali e per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale sono invece allegati al regolamento di attuazione della legge approvato con dpr 5 gennaio 1994, n. 14. Tuttavia, con decreto-legge 4 febbraio 1994, n. 88 convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 1994, n. 127 la scheda per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale è stata modificata ed allegata al decreto.

Entrambe le leggi elettorali hanno fatto invece ricorso allo strumento della delega legislativa per la delimitazione dei nuovi collegi uninominali. L'utilizzazione della fonte legislativa in questa ipotesi è da connettersi al fatto che le modalità di delimitazione dei collegi rappresentano aspetti costitutivi dello stesso sistema elettorale.

Il ricorso alla delega deriva la sua ragione d'essere, per un verso, dall'alto livello di tecnicismo insito nella materia (tale da non consentire una delimitazione dei collegi direttamente effettuata dalla legge) e, per altro verso, dall'esigenza di consentire comunque a tutte le forze politiche presenti in Parlamento di concorrere alla definizione dei collegi, sia mediante la specificazione dei principi e dei criteri direttivi, sia in sede di espressione del parere sugli schemi di decreto.

Le norme di delega hanno previsto una serie di "garanzie" procedurali, che hanno ridotto sensibilmente lo spazio decisionale effettivamente attribuito in materia al Governo. La delimitazione dei nuovi collegi elettorali è risultata infatti essere il frutto in parte dell'attività istruttoria svolta da una apposita commissione di esperti, nominati dai Presidenti delle Camere (si trattava quindi di un organismo non governativo) e, per altra parte, dell'attività consultiva e propositiva esercitata dai consigli regionali e dalle competenti commissioni parlamentari.

Per quanto riguarda infine gli aspetti specificamente attinenti alla tecnica di legislazione, si possono evidenziare nella recente legislazione elettorale due fattori positivi: l'utilizzo della tecnica della "novella" e il ricorso allo strumento della delega per la redazione dei nuovi testi unici. Entrambi testimoniano una sensibilità del legislatore rispetto all'esigenza di chiarezza, completezza e conoscibilità della normativa elettorale.

All'attenzione prestata dal Parlamento alle questioni di tecnica legislativa ed alle esigenze di "codificazione" della normativa elettorale non ha tuttavia corrisposto, in tutti i casi, una eguale sollecitudine da parte del Governo. Non è stato infatti emanato il nuovo testo unico delle disposizioni legislative vigenti per la elezione degli organi comunali e provinciali che avrebbe dovuto essere adottato entro il 26 settembre 1993. Sebbene, in seguito alla entrata in vigore della nuova normativa elettorale, si siano già svolti tre turni elettorali amministrativi, che hanno interessato 1.962 comuni e 13 province.

Inoltre va segnalato che il Governo, mentre ha provveduto (con decreto legislativo n. 533 del 1993) ad emanare il nuovo testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato, per quanto concerne la Camera dei deputati si è limitato ad emanare un decreto legislativo (n. 534 del 1993) recante modifiche al precedente testo unico, senza provvedere alla adozione del nuovo testo unico.