

Sono trascorsi trenta anni dalla rivoluzionaria sentenza n. 16 del 1978, con la quale, la Corte, modificando il suo originario orientamento in materia di referendum abrogativo, ha intrapreso la ricerca dei limiti alla sua ammissibilità, oltre a quelli indicati nell'art. 75, 2° co. della Costituzione.

Tre lustri addietro si è aperta, poi, con la sentenza n. 47/91 la stagione dei referendum elettorali. La circostanza che tali leggi possano costituire oggetto di quesiti referendari costituisce ulteriore svolta giurisprudenziale da cui è possibile sottolineare altri profili, forse non del tutto aderenti alla natura del referendum abrogativo.

Il carattere oppositivo di tale istituto contiene una gamma di differente incisività sul tessuto dell'ordinamento in relazione all'oggetto del quesito. Quello sulla legge elettorale prospetta un elemento particolarmente "forte", poiché intercetta alla radice il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa; colpendo, cioè a dire, il presupposto su cui poggia il funzionamento della forma di governo.

In conseguenza della decisione n. 16/78 va riconosciuto alla Corte il merito di aver richiamato l'esigenza di dover ricercare ulteriori limiti al referendum; avendo essa con ciò costatato implicitamente la pochezza del contenuto del 2° co. dell'art. 75. La menzionata sentenza può esser letta, infatti, secondo due versioni: la prima puramente interpretativa del carattere generale del 2° co. dell'art. 75, come clausola aperta per sottolinearne la natura meramente esemplificativa, e, dunque, di enunciazione non tassativa delle leggi non sottoponibili al

giudizio del corpo elettorale. L'altra, di assai più elevato significato, è che la ricerca e l'applicazione del parametro costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità debbano essere consumate tutte, in armonia con l'esigenza di individuare i confini costituzionali che separano i limiti ai singoli poteri e tra questi, anche, quelli cui va incontro il corpo elettorale. Da tale punto di vista, il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo è assai più prossimo, quanto all'individuazione del parametro da applicare, a quello relativo al conflitto di attribuzioni, anziché al sindacato sulle leggi.

L'osservazione merita un sia pur breve approfondimento alla luce del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa in cui affonda, comunque, i propri effetti il referendum abrogativo.

La dottrina si è fatta carico di indagare su codesto versante, pervenendo a soluzioni non del tutto persuasive o, quanto meno, suggerendone talune, che, applicate, senza la necessaria selezione, danno adito a più di una riflessione critica. L'ipotesi, infatti, che la domanda referendaria riguardi lo strumento di rappresentazione della complessità della società attraverso la quale va impostata la dialettica tra i soggetti politici nelle sedi, appunto, rappresentative della comunità, va adeguatamente valutata, poiché la legge elettorale tratta della governabilità del paese e della riconoscibilità della maggioranza e dell'opposizione. Ciò impone che lo svolgimento della dialettica tra i due poteri – corpo elettorale e Assemblee – debba trovare adeguata soluzione attraverso il riconoscimento dell'esistenza di limiti con cui vengono marcati i rispettivi confini d'intervento. Ora, sviluppando

l'argomentazione di principio su cui poggia la sentenza n. 16 del 1978, i possibili limiti costituzionali al referendum vanno ricercati tra le pieghe del tracciato costituzionale, non escluse – occorre aggiungere – quelle relative all'organizzazione, le quali si annidano nei grandi filoni di queste, come, ad esempio, la forma di governo.

Il rilievo di tali limiti viene del resto affermato in un passaggio della sentenza n. 16 del 1978; in quello, cioè, ove si manifesta e proclama l'inammissibilità del referendum quando la sua richiesta cada su norme costituzionali, poiché per le modifiche da apportare a queste ultime viene riservato dalla Costituzione medesima il singolare procedimento di cui all'art. 138, che è di esclusiva pertinenza delle Assemblee legislative. Tuttavia, il dato che qui emerge non è tanto relativo all'impossibilità che la norma costituzionale sia sottoposta a giudizio di abrogazione del corpo elettorale, quanto l'altro secondo cui gioca una riserva a favore del Parlamento: il che costituisce per sé limite con il quale viene segnato uno dei confini tra corpo elettorale – potere dello Stato comunità – e Camere, potere dello Stato-apparato. Né può, contrariamente obiettarsi che la determinazione del richiamato divieto è risultata agevole al giudice delle leggi per la chiarezza con cui si esprime l'art. 138. Infatti, il tenore di tale disposizione non menziona alcuna esclusività del potere legislativo in ordine alle possibili modifiche da portare a norme di rango costituzionale; esso disciplina un differente procedimento di approvazione della legge di revisione o di altra legge costituzionale rispetto a quello che esige il varo della legge ordinaria. La circostanza, poi, che siffatta differenza

impedisca di sottoporre a quesito referendario una norma di tale natura è conseguenza che ha – sia pure opportunamente e correttamente – tratto la Corte costituzionale. Codesta differenza, tuttavia, non è niente affatto desumibile dal testo dell'art. 138; così come, del pari, il divieto non risulta incluso nell'elencazione di cui all'art. 75, 2° co. Al contrario, si potrebbe in qualche modo e con ragione contestare il divieto individuato dal giudice delle leggi, argomentando, proprio, dal testo del medesimo art. 138, il quale – come è noto – consente la sottoposizione a referendum popolare delle leggi costituzionali, prima che queste entrino in vigore, se approvate in seconda lettura a maggioranza inferiore ai due terzi.

Da tale opportunità esplicitamente consentita al corpo elettorale è possibile trarre almeno due considerazioni. Una prima è che occorrerebbe dimostrare la ragionevolezza della decisione contenuta nella sentenza n. 16 del 1978 nel punto in cui la Corte ha escluso il referendum abrogativo su norma costituzionale a fronte dell'ammissibilità testualmente sancita a proposito della legge costituzionale approvata, sia pure non ancora in vigore. Come se il rapporto tra vigenza della norma costituzionale e condizione sospensiva della sua efficacia fosse in grado di risolvere differentemente, in un caso e nell'altro, a vantaggio del Parlamento o a favore del corpo elettorale, la dialettica tra i due poteri sul versante del referendum. La ragione, espressa dalla Corte attraverso l'enfaticizzazione del procedimento di approvazione della legge costituzionale, risiede, invece, nella circostanza secondo cui la potestà costituente conferita dal corpo elettorale nel 1946 al-

l'Assemblea costituente ha esaurito tendenzialmente la propria capacità creativa. Questa, tuttavia, è presente ancora nel Parlamento allorché esso esercita la mediazione politica come essenza della sua rappresentatività; ovvero nel corpo elettorale quando le Camere non siano state in grado di esprimerla con pienezza e facendo, con l'occasione, riespandere la potestà popolare.

Il punto richiamato sostanzia con chiarezza l'intreccio di limiti e controlimiti, costituenti veri e propri confini nella dialettica che sviluppa il rapporto racchiuso nella rappresentatività. Tali confini descrivono, infatti, concretamente i campi di pertinenza (ossia di intervento), rispettivamente, degli atti di democrazia diretta e di quelli di democrazia rappresentativa.

Una seconda considerazione a margine della sentenza n. 16, sul punto, risiede nella circostanza secondo cui la Corte è in grado di ricercare liberamente i limiti alla richiesta di referendum così come essa li apprezza e li interpreta, incentrando la sua ricerca in una prospettiva di giudizio costituzionale ricostruttivo, di volta in volta, del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Con ciò non si intende affatto affermare che la Corte mostra la tendenza di assumere una condizione di protagonismo politico nelle soluzioni alle quali perviene in forma giurisdizionale; si vuole soltanto osservare che il nostro sistema costituzionale la coinvolge, chiedendole risposte che essa trova alla luce del paradigma costituzionale, epperò nel contesto delle vicende che la medesima è chiamata a dirimere. Emblematicamente, al riguardo (e una per tutte), sovviene la sentenza

n. 168 del 1963 con la quale il giudice delle leggi ridusse la “materia costituzionale”, a cui fa riferimento l’art. 74 della Costituzione soltanto a quella trattata con leggi di revisione e con altre leggi costituzionali. In tale sentenza si percepiscono grado di coinvolgimento cui è chiamata la Corte e orientamento che essa è capace di esprimere secondo l’interpretazione del paradigma di giudizio che la medesima intende avere nella vicenda. L’alternativa, infatti, alla decisione appena richiamata e con cui venne compiuto un vero e proprio salvataggio della legge 195 del 1958 sarebbe stata l’annullamento della legge sul CSM ed il porre fine momentaneamente, all’attività di quest’organo, la cui legge di funzionamento era stata approvata con procedimento diverso da quello che l’art. 72 della Costituzione impone per le leggi, appunto, in materia costituzionale.

La Corte, in sostanza, nell’arco della propria attività ha via via mostrato di partecipare alle vicende politico-istituzionali, soprattutto in materia di referendum e di conflitti di attribuzioni (si veda per questi ultimi la sentenza n. 7/96 sulla sfiducia individuale al Ministro e n. 200 del 2006 sul potere di grazia), con mano ricostruttiva di taluni nodi, in quanto essi costituiscono svolgimento dei rapporti tra poteri ed in particolare di quelli in cui si incrociano strumenti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa. Dalle singole soluzioni, poi, il pensiero giuspubblicistico ha ritenuto di trarre conseguenze – con una buona dose di generalizzazione – per desumerne criteri ordinatori dei rapporti tra poteri. Senonché, prima di compiere tali operazioni interpretative, occorre riflettere sul fatto che le materie di cui è

attributaria la Corte vanno iscritte nei tre versanti fondamentali nei quali si sviluppano i risvolti dello Stato, quali la forma di Stato, appunto, la forma di governo ed il tipo di Stato; inteso, quest'ultimo, come rapporto tra governo nazionale e governi locali. Va riconosciuta, al riguardo, l'esistenza di una tensione politica latente nelle relazioni tra i soggetti protagonisti di siffatti filoni, la cui disciplina normativa è attratta tra scelte operate dal legislatore e vincolo che esso incontra nel tessuto della Costituzione: ossia tra merito e legittimità, come può dirsi, utilizzando un'espressione di somma sintesi. Allorché quella tensione diviene, poi, concreta e pertanto particolare, la Corte guarda con le sue pronunce la parte del campo più delicata ove, cioè, concorrono merito e legittimità. Il che si manifesta soprattutto nei casi in cui il giudice delle leggi è chiamato a dirimere, rendendo il giudizio sull'ammissibilità del referendum, il rapporto di forte tensione tra governati e governanti.

Codesta posizione, davvero centrale del giudice delle leggi, non venne probabilmente ben percepita, al tempo, per ciò che essa sarebbe stata. Oggi, invece, si avverte la particolare incertezza in cui versò il costituente sul ruolo della Corte con l'istituzione della quale l'ordinamento si apriva all'esperienza del sindacato sugli atti politici. L'inavvertito ruolo della Corte, in quel tempo, è dimostrato dall'incompletezza del testo originario della Costituzione in ordine alla disciplina di alcune attività del giudice delle leggi, dal rinvio della disciplina sui modi di accesso alla medesima, e dalla stessa incompiutezza delle attribuzioni, rifinite più tardi, con la legge costi-

tuzionale n. 1 del 1953 con la quale le venne attribuito il giudizio sull'ammissibilità del referendum di cui all'art. 75. Questo profilo della Corte, ignoto, allora, per gli sviluppi che avrebbe potuto assumere, costituì successivamente oggetto di attenta riflessione, sfociata nella stesura dell'art. 28 della legge n. 87 del 1953 con cui vengono inibiti alla Corte "ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento".

La menzione di tale disposizione apre un capitolo di particolare interesse e di lungo approfondimento – che qui non può esser trattato – investendo l'ampio fronte della distinzione tra ciò che è e ciò che non può costituire valutazione di natura politica e sindacato sull'uso del potere discrezionale delle Camere. Qualche considerazione, tuttavia, può trarsi dalla norma richiamata. Anzitutto, che il limite posto non può riguardare solamente l'attribuzione relativa al giudizio di legittimità delle leggi, ma va esteso, ragionevolmente, ad ogni ipotesi di intervento della Corte che – implicata, comunque, dalla legge quale esito di un'attività politica – non può sanzionarne il processo attraverso cui questa viene prodotta. Il tenore della norma sembra, infatti, avvertire quali argomenti devono dare sostegno alle decisioni del giudice costituzionale, non riguardando il divieto l'incensurabilità delle scelte compiute dal legislatore, che, in sé, possono ledere sotto vari profili norme costituzionali. In secondo e più importante luogo, l'art. 28 della legge n. 87 costituisce oggettivamente un limite debole all'attività della Corte. Infatti, il suo superamento è alla portata della medesima ben più agevolmente di quanto la forza della legge potreb-



be impedire alla medesima Corte. La fragilità di codesto limite appare evidente di fronte alla consapevolezza del giudice delle leggi circa la sua capacità di argomentare le proprie decisioni riallacciandole con puntualità al parametro costituzionale per asserire e dimostrare che la questione posta al suo esame verte in punto di mera legittimità. L'oggetto della decisione viene in tal modo assorbito dal confronto tra esito dell'esercizio della funzione legislativa e parametro costituzionale, ed in tale assorbimento può perdere apparentemente di consistenza la valutazione della scelta politica che ha dato luogo all'atto normativo, nonché il giudizio sull'uso discrezionale rimesso al Parlamento.

Torna a questo punto la considerazione per cui il campo in cui concorrono merito e legittimità, cioè a dire il rapporto tra esito del processo politico nel quale si concretizza la discrezionalità del legislatore e parametro costituzionale vede, comunque, l'imporsi della decisione in forma giurisdizionale secondo una valutazione di prevalenza, sorretta, comunque, da argomenti in punto di mero diritto. Tutto ciò appare conforme alla scelta compiuta con l'introduzione della giustizia costituzionale, tra l'altro in forma accentrata, con la quale si è inteso immettere la Corte nel circuito dei rapporti tra limiti e controlimiti che segnano le attribuzioni dei poteri. Tali limiti e controlimiti la Corte interpreta, a volte aggiornandone gli obiettivi con la capacità e la forza proprie della sua giurisprudenza. Sotto questa angolazione risulta poco agevole immaginare che essa, pur orientando le decisioni a criteri tratti dal tessuto costituzionale, non sia

indotta a dedurre dalla questione in esame elementi pur se sostenuti da argomentazioni strettamente tecnico-normative contenenti, anche, elementi di natura eminentemente politica.

Il giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari su leggi elettorali costituisce il campo sperimentale più interessante per apprezzare adeguatamente il richiamato ruolo della Corte. La precipua finalità contenuta nella richiesta di referendum su legge elettorale risiede nell'intercettare il punto di riannodo tra comunità e sede della sua rappresentanza, con la quale si dà vita ad una delle innumerevoli possibili modalità per assicurare la governabilità e offrire, contemporaneamente, la misura della selezione delle voci costituenti, nell'insieme, il pluralismo delle visioni politiche. All'approvazione di essa, pertanto, non si può che pervenire attraverso un processo di mediazione e di aggiustamento tra le due anime su cui questa singolarissima legge poggia, estraneo alla tecnica referendaria. La necessaria mediazione è conseguenza della constatazione secondo cui, detta qui per assurdo, se ciascuna visione politica avesse la possibilità di farlo, confezionerebbe una legge elettorale misurata alla propria concezione della governabilità e della rappresentatività. È proprio tale considerazione a persuadere del carattere eccessivo di cui si carica il referendum sulla legge elettorale. L'utilizzazione di codesto strumento in siffatto ambito convince assai poco, così come ancor meno persuade che la capacità aggressiva di un referendum, necessariamente manipolativo in campo elettorale – come insegna la stessa Corte – sia in grado di attaccare nella giusta misura, insieme, visione della governabilità e

della rappresentatività, così come l'una e l'altra risultano combinate nella legge, che si intende con esso incidere. Se a ciò si aggiunge che i proponenti del referendum non sempre e necessariamente costituiscono voce di partito, si comprende il perché il costituente aveva sottratto – come si dirà di seguito – la legge elettorale da codesto pur importantissimo istituto. Né si può tacere della delicatezza del campo in cui opera in tal caso la Corte, dovuto alla commistione di merito e legittimità, come ha recentemente dimostrato la sentenza n. 15 di quest'anno – anch'essa in materia di ammissibilità del referendum su legge elettorale – dalla lettura della quale non sfugge l'esistenza di qualche contraddizione nel percorso argomentativo della Corte.

I motivi di debolezza, su cui poggia la tesi contraria, ma che ha avuto successo presso la Corte, vengono in luce, considerando che la legge elettorale tratta di una materia, come si è visto, la cui disciplina sfugge – sia pure per ragioni assai diverse, che qui non si possono neppure accennare – alla giustizializzazione del merito mediante abrogazione referendaria e a quella di legittimità mediante annullamento della Corte. Quei motivi sono racchiusi e non tramontati, nell'emendamento aggiuntivo al 2° co. dell'art. 75 della Costituzione approvato nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947, nell'Assemblea costituente, ma misteriosamente non riprodotto nel testo definitivo. Infatti, le leggi elettorali, diversamente di quanto aveva deliberato il costituente, non figurano tra quelle che il testo ha dichiarato non sottoponibili a referendum abrogativo. Da quell'emendamento aveva preso spunto uno dei motivi contenuti nella memoria presentata dall'Avvocatura

dello Stato in opposizione alla richiesta referendaria decisa, poi, con la ricordata sentenza n. 47 del 1991. Il giudice delle leggi ha respinto, in maniera assai poco convincente, l'argomento dell'Avvocatura, ritenendo nell'occasione – come spesso essa è implicitamente incline a fare – di non dover annodare la pronuncia a criteri che avessero potuto costituire precedente nei confronti di sue future decisioni. La Corte ha ritenuto, infatti, di non poter ripercorrere, dandovi nella fattispecie peso, i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, adducendo l'argomento che ad essa non è concesso riscrivere punti del testo fondamentale, come sarebbe stato, a suo giudizio, se avesse tenuto conto di quell'emendamento approvato e non riprodotto nel testo dell'art. 75 della Costituzione.

In vero, il motivo di opposizione avanzato dall'Avvocatura avrebbe meritato maggiore successo se la Corte avesse tratto ragione per un migliore approfondimento, quale motivo di non ammissibilità del referendum richiesto.

Lo svolgimento di quella intuizione va, invece, coltivato e adeguatamente approfondito per due profili, entrambi convergenti verso la soluzione di escludere le leggi elettorali dal referendum.

È noto che le norme non vivono da sole; esse si tengono – come si dice – reciprocamente, facendo assieme sistema, cioè disciplina normativa coerente. Pertanto, in via di principio, il tramonto o la mancata previsione di una di esse, qualsiasi possa essere la causa, esige una pulizia di tutte le altre e dei principi, anche impliciti, che ne potrebbero sostenere la sopravvivenza o l'irrilevanza della mancanza. È suffi-

ciente pensare, apprezzando un'opinione della dottrina in tal senso, che ogni legge indicata nel 2° co. dell'art. 75, ed esclusa, pertanto, dal referendum, lo è, poiché è parte di un sistema di principi e di altre leggi che non ne consentono la sottoposizione all'istituto di democrazia diretta. Sicché sarebbe agevole desumere, comunque, anche se la legge medesima non figurasse nel testo del 2° co. dell'art. 75, la sua sottrazione al referendum. La considerazione appena fatta sta al fondo della celeberrima decisione n. 16 del 1978 con cui la Corte è pervenuta, di fatto, alla conclusione circa la non tassatività dell'enumerazione contenuta nel menzionato 2° co. dell'art. 75, avviando se stessa alla ricerca di limiti ulteriori all'azionabilità dell'istituto referendario. Come dire che, a seguito di quella sentenza, il 2° co. dell'art. 75 andrebbe considerato un vero e proprio relitto normativo, inadeguato, da solo, alla soluzione delle questioni di ammissibilità.

Ora, riprendendo il tema centrale, si tratta di comprendere in quale sistema di principi e di norme vive, per così dire, ancora ed implicitamente l'emendamento approvato il 16 ottobre 1947, che per mero errore materiale non fu riprodotto nella versione definitiva del 2° co. dell'art. 75; ovvero, altrimenti detto, quale sistema di leggi e di principi persuade sulla non esposizione alla sfida referendaria della legge elettorale.

Anzitutto nell'art. 72, 4° co. col quale, notoriamente, viene riservato non tanto uno specifico procedimento per l'approvazione di talune leggi – e tra esse quelle in materia elettorale – quanto, piuttosto, esclu-

so un gruppo di materie e di leggi dalla disponibilità di processi politici normativi, alternativi a quello che l'art. 70 della Costituzione attribuisce collettivamente ed in via esclusiva alle Camere. Anche per tale questione – sollevata dall'Avvocatura dello Stato – la Corte, come è stato osservato, ha espresso un giudizio categorico alla stregua di una non condivisibile interpretazione dell'art. 72, 4° co. Secondo il giudice delle leggi la norma in esso contenuta è parte di un contesto del tutto particolare, il cui significato complessivo ed assorbente sarebbe di mera enunciazione e distinzione dei differenti procedimenti di approvazione della legge.

L'obiezione è duplice. In primo luogo, per la circostanza che le disposizioni sono in grado di iscriverne al loro interno norme a direzione plurima e con significato parimenti svariato. Pertanto, non è affatto vero che una norma è segnata soltanto dalla finalità del contesto in cui viene espressa; e, d'altra parte, lo stesso contesto in cui essa è iscritta può assumere significati diversi. In secondo luogo, perché proprio l'argomento fondato sul procedimento ha persuaso la medesima Corte di escludere con la sentenza n. 16 del 1978 dal referendum abrogativo le leggi costituzionali, pur non appartenendo, esse, al novero delle leggi di cui al 2° co. dell'art. 75. Il giudice delle leggi, dunque, ha tratto dalla specialità del procedimento di approvazione sancito dall'art. 138 argomento per affermare la sussistenza di un limite costituzionale all'esperimento dell'istituto referendario.

Le osservazioni appena avanzate valgono a dimostrare che il giudice costituzionale risolve la vicenda portata al suo esame, utilizzando il

medesimo argomento di legittimità per consentire o negare l'ammissibilità del referendum. Inoltre, l'indicazione del costituente – ancorché non riprodotta nel testo – di vietare il referendum per le leggi elettorali contribuisce a far luce sul significato della contestuale previsione di cui al 4° co. dell'art. 72. Infatti, tanto quest'ultima norma, quanto quella di cui al 2° co. dell'art. 75 hanno rilievo nel circuito dei rapporti tra processi tipici, rispettivamente, della democrazia rappresentativa e di quella diretta, comprendente la relazione tra esclusività delle Camere circa la titolarità della funzione legislativa, ai sensi dell'art. 70, e le deroghe possibili a memoria degli artt. 75 (referendum), 76 (decreto legislativo) e 77 (decreto legge). La correlazione, pertanto, tra le leggi espressamente escluse dalla sottoponibilità a referendum e le materie e le leggi che soggiacciono al procedimento legislativo, così detto, normale avrebbe dovuto costituire elemento di riflessione al fine di individuare gli ambiti derogatori dell'esclusività della funzione legislativa delle Camere, lasciando concludere per la non sottoponibilità a referendum della legge elettorale.

La Corte con la decisione n. 47 del 1991 ha trascurato di rilevare che il costituente con la formulazione dell'art. 72, 4° co. ha inteso ribadire, senza eccezioni e deroghe, che la titolarità e l'esercizio della funzione legislativa inerente a materie, tra cui quella elettorale, e a leggi ivi indicate spetta alle Camere e non può, pertanto, soggiacere a sfide referendarie, o a produzioni normative extraparlamentari, quali percorsi alternativi di attività legislativa.

La seconda ragione, poi, per la quale assume pregio il convincimento che le leggi elettorali – pur se non figurano nel 2° co. dell’art. 75 – non possono del pari essere sottoposte a referendum, sta nel fatto che codeste leggi fanno sistema con taluni corollari a principi costituzionali strettamente legati alla forma di governo parlamentare ed, in particolare, alla nostra. È appena il caso di rammentare, al riguardo, che qualsivoglia legge elettorale deve essere redatta in armonia con la forma di governo prescelta. Essa costituisce la legislazione su cui poggia lo svolgimento di codesto profilo, in quanto è il presupposto della razionalizzazione del medesimo. Ne deriva che quanto più una forma di governo risulta esposta ad instabilità, tanto più acquista senso razionalizzatore la legge elettorale: poiché tanto più vanno calibrati gli strumenti tecnico-normativi su cui confrontare la realizzazione, in uno, della maggiore stabilità possibile dell’Esecutivo e della migliore interpretazione del rapporto tra comunità e sede della sua rappresentanza. La configurazione di un sistema su cui si reggono, assieme, forma di governo e legge elettorale – vista quest’ultima come impostazione per il funzionamento del primo – conferisce non solo rilievo al motivo per il quale viene richiamato l’emendamento del 16 ottobre 1947, ancorché non riprodotto nella stesura definitiva dell’art. 75, 2° co., ma anche buon argomento per giustificare l’attribuzione in via esclusiva, ai sensi del 4° co. dell’art. 74, al Parlamento di provvedere al varo della legge con cui assicurare, al meglio, governabilità e rappresentatività.

Queste considerazioni convincono che l’allestimento della legge elet-



torale non può che spettare ai partiti, protagonisti dello svolgimento della forma di governo parlamentare e che tale allestimento non si presta a percorsi alternativi rispetto a quelli da compiere in sede parlamentare. In questa, infatti, i partiti politici esercitano, con pienezza di libertà, il loro ruolo di rappresentanza della comunità nazionale. Nello svolgimento della forma di governo, il quale spetta ad essi, questi allineano la loro azione sul rapporto tra Esecutivo, sua maggioranza, e opposizione, così come la legge elettorale ne ha segnato, rispettivamente, formazione e consistenze, su cui non ha capacità di incidere neppure l'attività dei medesimi nella comunità. Ciò è conseguenza del fatto che la legge elettorale è il presupposto che regge i dati tecnico-normativi di razionalizzazione delle forma di governo, costituendo, in particolare, l'elemento necessario alla determinazione – come si è detto – del rapporto maggioranza-Governo-opposizione, e come tale non può venire attaccata con lo strumento del referendum abrogativo. Contrariamente, dovrebbe potersi ammettere l'assoggettamento a referendum di altri elementi di razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare, i quali la alimentano e la sostanziano. A tale stregua dovrebbe esser consentito, ad esempio, di sottoporre a quesito referendario la norma contenuta nell'art. 2, 3° co. lett. a) della legge 400 del 1988 con cui è data facoltà al Governo di porre la questione di fiducia, che è elemento forte di razionalizzazione, appunto, della nostra forma di governo.

Per finire, va osservato che la scelta del costituente di astenersi dal disciplinare sistema e legge elettorali non è da interpretare come im-

plicita parificazione in codesta materia tra legislazione parlamentare e quella, per così dire, popolar-referendaria, bensì conseguenza della necessità che la legge elettorale, quale modo di razionalizzare la forma di governo possa venire, quando occorre, calibrata esclusivamente dalle Camere alle esigenze di governabilità e di rappresentatività in armonia con l'evoluzione della politica e della sua dinamica pluralista. Opinando diversamente, si corre il rischio di innestare meccanismi propri della forma di stato in quella di governo; con il pericolo di intrecciare le linee di demarcazione, che segnano, ancora, con sufficiente chiarezza, ruolo, limiti e sedi attraverso cui i protagonisti dell'una e dell'altra hanno diritto di azione.