

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITCHE

Cattedra di Partiti Politici e Gruppi di Pressione

I REFERENDUM NELLE DEMOCRAZIE RAPPRESENTATIVE: IL RIFORMISMO DI MARIO SEGNI E MATTEO RENZI.

RELATORE

Prof. Lorenzo Castellani

CANDIDATO:

Beatrice Moro Matr. 643882

CORRELATORE:

Prof. Roberto D'Alimonte

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

A mia nonna Rosa Maria.

I referendum nelle democrazie rappresentative: il riformismo di Mario Segni e Matteo Renzi

Indice

INTRODUZIONE	4
1. IL REFERENDUM	8
1.1 REFERENDUM E DEMOCRAZIA	9
1.2 IL REFERENDUM NELL'ORDINAMENTO ITALIANO	
1.3 STORIA DEI REFERENDUM IN ITALIA	35
2. MARIO SEGNI: MISTER REFERENDUM	53
2.1 IL SISTEMA ELETTORALE	54
2.2 IL SISTEMA POLITICO: GLI ANNI DELLE RIFORME PERDUT	E57
2.3 IL REFERENDUM DEL 1991	
2.4 IL REFERENDUM DEL 1993	
2.5 GLI ANNI DEL POST REFERENDUM	
3. MATTEO RENZI: IL CONTRACCOLPO	97
3.1 L'INGRESSO IN POLITICA	98
3.2 IL GOVERNO RENZI	
3.3 IL REFERENDUM COSTITUZIONALE	
3.4 GLI EFFETTI DELLA SCONFITTA	
INTERVISTA A MARIO SEGNI	122
INTERVISTA ALL'ON. MARIA ELENA BOSCHI	130
INTERVISTA ALL'ON. MATTEO RENZI	133
CONCLUSIONE	136
BIBLIOGRAFIA	141
SITOGRAFIA	143
ABSTRACT	144
RINGRAZIAMENTI	148

Introduzione

Referendum e democrazia: due concetti strettamente legati fra loro. La nascita di uno appare necessariamente correlata all'esistenza dell'altro; senza democrazia, sarebbe difficile parlare di referendum. Anche se, come sarà evidenziato nel corso dell'elaborato, forme di consultazioni popolari sono sempre esistite, fin tanto che nel periodo di crisi di questo strumento, esso venne definito come un ancestrale lascito della democrazia degli antichi. Esempio emblematico a favore di questa tesi risultano essere i plebisciti.

I referendum, insieme al disegno di legge ad iniziativa popolare ed alla petizione, sono considerati gli strumenti attraverso cui viene garantita l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato. Ancor di più, il referendum si ritiene essere il più efficiente strumento di democrazia diretta in capo alla popolazione.

Ma, la domanda fondamentale appare essere una: come può il referendum, strumento di democrazia diretta, contribuire al corretto andamento della democrazia rappresentativa?

Fin dalla sua previsione nell'ordinamento italiano in seno alla Costituente, il referendum ha creato non poche perplessità nei padri costituenti, che si interrogarono sulla forma, sulle modalità e sull'attuazione più coerente con il nuovo assetto istituzionale che si andava costruendo.

Escluse alcune materie dalla possibilità di diventare oggetto del referendum, come le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia ed indulto, la strada seguita per la disciplina di tale strumento fu quella della accortezza.

Le ragioni che portarono a un tale cauto atteggiamento nei confronti dello strumento di democrazia diretta, che portò a sua volta all'inserimento di numerosi limiti e ostacoli nella sua attuazione, sono chiare e riscontrabili analizzando gli anni e la storia della Carta costituzionale.

Il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, avvenuto tramite referendum popolare, lasciò nella coscienza collettiva ancora il ricordo ed il timore del Regime Fascista appena tramontato. La conseguenza di tale sentimento oramai sedimentato, non poté che portare alla nascita di una Costituzione con il forte obiettivo di limitare i poteri nei confronti del Governo, ed in questo caso, anche nei confronti dei cittadini. Un eccesivo controllo dell'andamento dello Stato da parte dei cittadini attraverso lo strumento referendario, non poteva che spaventare, in quel momento, la stabilità della Repubblica. Per cui lo strumento venne controllato attraverso l'inserimento di limiti, partendo dalle tipologie di referendum che rimasero, ossia il referendum abrogativo, e inserendo la condizione necessaria della richiesta da parte di cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali.

La cosa che più stupisce, analizzando la storia che l'Italia si è lasciata dietro fino ad oggi, è la convinzione della Costituente che tale strumento sarebbe stato automaticamente accantonato dal sistema, e sarebbero stati gli stessi partiti a non avere interesse nell'utilizzo del referendum. Mai previsione risultò più sbagliata.

La storia politica italiana insegna che le maggiori rivoluzioni all'interno del sistema sono avvenute proprio successivamente alle consultazioni referendarie, o in alcuni casi precedentemente, al fine di evitarli. I referendum hanno causato conseguenze irripetibili nella storia della politica italiana.

Il presente elaborato è volto ad analizzare l'utilizzo dello strumento referendario all'interno del sistema democratico dello Stato italiano, partendo dalla sua definizione e dalla storia che ha portato alla creazione della sua disciplina all'interno dell'ordinamento, che risulta essere emblematica e premonitoria per le conseguenze che negli anni tale strumento ha scaturito.

Nel primo capitolo verrà analizzata la sua natura, il suo utilizzo, che, come si vedrà, può variare radicalmente in termini di conseguenze, positive o negative che siano. L'utilizzo che i partiti hanno fatto e fanno del referendum può variare innanzitutto dalla decisione dell'oggetto del quesito referendario, punto cruciale di ogni consultazione, arrivando fino ad una nuova definizione delle tipologie referendarie, come quello manipolativo, caratterizzato dalla strumentalizzazione dello stesso.

Interessante appare essere una recente definizione integrativa di democrazia, ovvero quella della democrazia referendaria, che evidenzia il ruolo dei referendum nella grave crisi dei sistemi partitici che colpisce le democrazie nell'ultimo decennio.

La seconda parte dell'elaborato, dopo l'introduzione allo strumento e l'analisi delle principali tappe che hanno segnato la storia dei referendum in Italia, sarà indirizzata al confronto di due tipologie diverse di riformismo: quella di Mario Segni e di Matteo Renzi.

Sin dagli anni '80, nel sistema politico italiano viene decantata la necessità di una riforma istituzionale in grado di superare i gravi problemi costituzionali, che secondo alcuni, caratterizzano il sistema italiano.

Il più delle volte, il tentativo è stato attuato attraverso la proposta di una nuova legge elettorale, e primo fra tutti fu De Gasperi nel 1953, attraverso la cosiddetta "Legge Truffa".

La strada della via elettorale appare molto interessante, se si va a ricordare che per una semplice dimenticanza della Costituente la materia elettorale non venne compresa tra le materie da escludere dall'oggetto del quesito, rispetto a come venne previsto inizialmente. Probabilmente, senza questa circostanza, si potrebbe parlare di tutt'altra storia.

Dopo un'ondata inflazionistica di referendum sul finire degli anni '80 portata avanti da Pannella e dal suo Partito Radicale, gli anni '90 segnarono una svolta per l'Italia. L'esempio della svalutazione dello strumento a causa del suo abuso concentrato è un emblematico caso di uso scorretto che i partiti possono fare delle consultazioni.

Mario Segni ebbe il merito di comprendere la crisi che il sistema stava attraversando, e mediante i suoi referendum, fu in grado di accelerare il famoso passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, decretando definitivamente la crisi dei partiti.

Mario Segni e Matteo Renzi, se pur in modo diverso, perseguirono la strada della riforma istituzionale tramite l'utilizzo dei referendum.

Il confronto risulta interessante al fine di evidenziare innanzitutto l'esito differente che i referendum suscitarono, sia in termini di risultati sia in

termini di impatto sui cittadini; ed inoltre entrambi evidenziano l'incapacità di fondo del sistema di riformarsi da solo, caratteristica che risulterà il filo conduttore di tutto l'elaborato.

Il cammino verso la riforma istituzionale cominciò nel 1953, proseguendo nel 1991 e il 1993, e arrivando al culmine nel 2016.

Nella sua totalità, l'elaborato ha come obiettivo quello di evidenziare le potenzialità del referendum, sottolineando anche gli utilizzi distorsivi che negli anni ne sono stati fatti, e mira a focalizzare il referendum all'interno dei meccanismi della democrazia rappresentativa.

Nella seconda parte, che pone il focus su due casi di riformismo italiano, vi è un tentativo di risposta all'immobilismo e all'ostilità del sistema, attraverso un'analisi delle caratteristiche della società italiana. Tutto ciò verrà arricchito dalle parole del Professore Mario Segni, dell'On. Maria Elena Boschi e dall'On. Matteo Renzi alla luce delle loro interviste.

Si cercherà di fornire un quadro per rispondere all'interrogativo riguardante il futuro dei referendum all'interno della democrazia italiana, e se il suo ruolo potrà essere decisivo per combattere la forte crisi di fiducia nei confronti del sistema dei partiti.

CAPITOLO I

1. Il Referendum

"È indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum"¹

Così l'art. 75 della Costituzione prevede e disciplina il referendum abrogativo. Suddetto articolo stabilisce che siano 500.000 elettori o 5 consigli regionali a poter proporre al corpo elettorale l'abrogazione (totale o parziale) di una legge, o di un atto avente forza di legge.

Indubbiamente i padri fondatori della Costituzione Repubblicana del 1948 non si aspettarono di aprire, con questa disposizione, le varie stagioni referendarie e di dar vita a numerosi cambiamenti che svilupparono l'utilizzo di questo strumento, ritenuto tra le espressioni più democratiche che uno Stato possa esercitare.

Il referendum, insieme al disegno di legge di iniziativa popolare² e alla petizione³, sono considerati gli strumenti con cui si garantisce la partecipazione dei cittadini alla vita politica dello Stato. Vengono anch'essi definiti strumenti di democrazia diretta, e il referendum viene considerato quello più importante.

¹ Art. 75 Cost.

² Art. 71 Cost. "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli. Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi "mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli".

³ Art.50 Cost. "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità."

È necessario comprendere al meglio le basi giuridiche e i limiti che il nostro ordinamento prevede per il referendum, per analizzare quelli che sono stati gli effetti che tale strumento ha provocato all'interno della storia della Repubblica italiana.

1.1 Referendum e Democrazia

Una delle principali differenze tra il plebiscito e il referendum è la forma di governo in cui i due strumenti vengono utilizzati. Il plebiscito è caratterizzato il più dalla decisione della convocazione proveniente dall'alto, emblematici per la spiegazione sono stati i plebisciti svolti all'interno del Regime Fascista, in cui la convocazione era indirizzata alla scelta del sistema elettorale con la possibilità biunivoca del sì o no, successivamente eliminata poiché prevalsero le nomine direttamente dall'alto.

Il referendum invece si caratterizza per la forma di governo democratica in cui opera, al fine di fornire uno strumento di democrazia diretta ai cittadini. Democrazia e referendum quindi sono strettamente legati, la nascita di uno è strettamente correlata all'utilizzo dell'altro.

Nelle democrazie moderne, è sempre più impensabile credere che i vari cambiamenti politici a cui il sistema è sottoposto siano di origine intenzionale. La storia del sistema politico italiano può essere indubbiamente utilizzata da esempio.

Difatti, il più delle volte, alcune delle più significative svolte all'interno del sistema partitico sono state causate successivamente al risultato di una consultazione popolare, o addirittura precedentemente al fine di evitarlo.

L'evoluzione dello strumento referendario ha provocato vari ed evidenti scossoni e conseguenze all'interno del sistema, contrariamente a quanto avessero previsto i nostri padri costituenti.

La necessità dell'utilizzo del referendum ha portato gli storici a ridefinire quella che è la forma di governo democratica, opponendo il classico significato di democrazia rappresentativa alla nuova definizione della cosiddetta democrazia referendaria.

Il ricorso sempre più costante da parte dei partiti politici ai sondaggi, e spesso agli stessi referendum, ha spogliato la fiducia e l'orizzonte del sistema politico dai più classici ancoraggi della democrazia rappresentativa incentrata sulla partitocrazia.

In Italia assistiamo a una netta trasformazione politologica del sistema politico, incentivata senza alcun dubbio dall'esito di due referendum parlamentari.

La crisi istituzionale con cui la Repubblica ha dovuto scontrarsi dai primi anni '90 è stata senza dubbio accelerata da due referendum fondamentali proposti da Mario Segni nel 1991 e nel 1993 riguardanti i sistemi elettorali, rispettivamente di Camera dei deputati e Senato della Repubblica.

Non sono di minore importanza le cause che hanno provocato l'arresto della democrazia dei partiti, come la caduta del muro di Berlino, la crescita della Lega, la crisi del pentapartito, il dissesto fiscale e indubbiamente il lavoro svolto dalla Magistratura durante il fenomeno Tangentopoli, ma è importante sottolineare che tutte queste condizioni furono strettamente intrecciate con le opportunità decisionali che il sistema rappresentativo offriva alla volontà popolare⁴.

Con la fine della fortissima crisi istituzionale a cui l'Italia è stato sottoposta, dal 1994 parliamo di Seconda Repubblica⁵, ed abbiamo tutta un'altra storia. Il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica non riguarda soltanto i partiti interni al sistema, che inevitabilmente sono usciti fortemente sconfitti e con obiettivi e prospettive totalmente differenti rispetto a quelle che nutrivano in precedenza, ma fondamentale fu anche la conseguenza che i cittadini subirono.

La crisi istituzionale del sistema si sviluppò di pari passo a una crisi sicuramente meno evidente nel momento in cui si svolse, ma che ebbe delle

-

⁴ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, 1994.

⁵ È da chiarire che in Italia non abbiamo mai conosciuto una seconda Repubblica, come invece è avvenuto nell'esperienza francese. Questa terminologia, infatti, ha una natura giornalistica, e viene utilizzata nell'ambito politico per indicare il nuovo assetto politico creatosi successivamente alle elezioni politiche del 1994.

conseguenze in egual modo drastiche per la Repubblica italiana, ovvero la crisi di fiducia.

Fino agli anni '70 i partiti politici italiani erano stati in grado di adempiere ad un'importante funzione politica, ovvero quella di essere garanti di vincoli di obbligazione politica, e in tale direzione erano stati capaci di assicurare al meglio la stabilità del sistema.

Ma dagli anni '80 assistiamo a un altro cambiamento importante della fiducia dei cittadini, che faticava ad essere ancora una fiducia generalizzata, nutrita quindi nei confronti di portatori di progetti e obbiettivi, ossia i partiti, e sostituita gradualmente da una fiducia specifica, indirizzata a un determinato uomo politico.

Tutto ciò può essere ricondotto alla crisi delle istituzioni, che venendo meno, inevitabilmente rendono necessarie le relazioni di tipo informale, risultando in quegli anni l'unica forma per assicurare una qualche forma di regolazione politica, dando vita al fenomeno clientelare⁶.

La perdita di credibilità da parte delle istituzioni venne colmata dalla maggior importanza attribuita a determinati uomini politici, che sfociò successivamente in tutta la sua dimensione più oscura durante gli anni di Tangentopoli.

I partiti uscirono sconfitti dopo quarant'anni di totale equilibrio all'interno di una democrazia sì, definibile "bloccata", ma allo stesso tempo stabile.

Il sistema politico italiano subì un'inversione di rotta notevole, passando dal primato dei partiti politici sul sistema al trionfo dell'opinione pubblica, e il contributo dei referendum fu fondamentale.

Fin dal primo utilizzo del referendum nella Repubblica italiana, quindi nel caso della consultazione riguardante il divorzio, emersero quelle che erano

⁶ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, op. cit.

⁷ È necessario ricordare che durante la Prima Repubblica, ovvero fino alle elezioni del 1994, la Democrazia cristiana, grazie alla sua posizione di centro, ricopriva un ruolo primario e insostituibile per la formazione delle maggioranze parlamentari. Il termine "bloccata" venne coniato appositamente per l'equilibrio del sistema politico italiano, a causa della mancanza di alternanza tra partiti nelle maggioranze parlamentari, causata anche dalla cosiddetta "conventio ad excludendum" (convenzione istituzionale, ovvero accordo tacito tra i partiti politici) che provocò la costante presenza del PCI all'opposizione.

le potenzialità di tale strumento e l'utilizzo che le parti interne al sistema politico ne avrebbero fatto.

Lo strumento assunse fin da subito l'aspetto di uno strumento con una consistente forza antisistema, soprattutto a causa dei delicati equilibri presenti tra società civile e partiti politici, ma anche tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Il referendum fu utilizzato come una sorta di "bomba" che i partiti iniziarono a scagliare nel momento in cui si prendeva coscienza dell'assenza di altri elementi negoziali.

I radicali furono i primi ad utilizzare lo strumento come un vero e proprio "Cavallo di Troia" da utilizzare per intaccare la solidarietà nazionale.

Dagli anni '80 in poi il referendum entrerà a far parte dell'agenda strategica dei partiti politici. Chi si sentiva parte della minoranza cercava la scalata verso la maggioranza attraverso le consultazioni popolari, e chi invece faceva parte della maggioranza per paura della forza sempre più imponente dell'opinione pubblica cercava di rilegittimarsi attraverso i referendum.

Ma in quegli anni la raccolta delle firme non venne utilizzata unicamente per promuovere un istituto di democrazia diretta a favore dei cittadini, bensì venne utilizzata come un'arma di ricatto da utilizzare nei confronti del Parlamento al fine di sollecitarne una decisione.

"Tu raccogli le 500.000 firme non per consentire ai cittadini, così come la Costituzione prevede, di dire la loro che diventa determinante e decisiva sull'argomento, ma ti avvali strumentalmente di loro per mettere una spada di Damocle sulla testa del Parlamento e per farlo decidere in condizioni che sono spesso del tutto disadatte ad una decisione", così Giuliano Amato ricostruirà la situazione di quegli anni⁸.

Ma la strategia referendaria non si fermò ad essere una strategia volta a imporre pressioni nei confronti delle istituzioni al fine di arrivare ad una decisione, bensì diventò sempre più frequente la creazione di nuove maggioranze e di nuove piattaforme politiche.

⁸ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", op. cit.

L'analisi di questi anni porta a una domanda automatica: parliamo di un atto di controllo o di un atto legislativo?

Ciò che appare evidente è che a tessere le tela dei referendum fosse l'opinione pubblica, e che i partiti assumessero la tendenza di "salire sul carro dei vincitori" per paura della forza da essa attribuita, che cresceva apparentemente in maniera inarrestabile tramite la possibilità di ricorrere a referendum.

In realtà, si è evidenziato come lo stesso utilizzo del referendum abbia provocato scossoni di notevole importanza all'interno del sistema provocandone evoluzioni e cambiamenti rilevanti, anche riguardanti il ruolo dell'opinione pubblica.

Al fine di esaminare quello che è a oggi il rapporto esistente tra referendum e democrazia della rappresentanza, è necessario partire da una constatazione evidente: la crisi dei sistemi politici.

All'interno della crisi, è ancora l'opinione pubblica ad essere il soggetto principale nella determinazione dei referendum?

La crisi dei sistemi politici deriva dal sempre più incrinato rapporto tra i cittadini e la classe politica, conseguenza di una generale crisi di fiducia nei confronti della politica stessa e soprattutto da uno stato di incomunicabilità che sembra contraddistinguere sempre maggiormente tale rapporto.

L'evoluzione e il sempre più frequente ricorso allo strumento del referendum sembrerebbe aver invertito la sua naturale origine, inizialmente definito come strumento di democrazia diretta volto a favorire nel sistema di governo la componente rappresentativa, apparendo invece sempre di più come strumento del gioco in mano agli stessi partiti, adoperato spesso in maniera strumentale dalle componenti politiche al fine di orientare il più possibile il consenso popolare.

È evidente come il referendum possa essere soggetto a eventuali usi strumentalizzati dai rappresentanti nei confronti dei rappresentati, e questo è solo uno dei vari elementi negativi che appaiono in una fase che necessita particolarmente di fronteggiare il deficit del sistema rappresentativo

attraverso l'implementazione degli strumenti di democrazia diretta e di partecipazione⁹.

La natura dello strumento referendario dovrebbe permettere ai cittadini di poter esprimere il loro orientamento riguardo una determinata questione; invece, appare sempre più evidente l'utilizzo di tale strumento in maniera demagogica, al fine di raggiungere un maggior consenso nel minor tempo possibile.

In realtà, sembra esista un rapporto inversamente proporzionale tra gli auspici di democrazia diretta al fine di "ridare la parola ai cittadini" e l'effettività di tali propositi, alimentando invece negli elettori l'illusione di poter incidere effettivamente su questioni di interesse generale¹⁰.

Di conseguenza, si può evidenziare come l'utilizzo dello strumento del referendum in maniera distorsiva abbia contribuito allo sviluppo della crisi del sistema politico, alimentando la sfiducia da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni e sviluppando una conflittualità tra le parti.

Gli effetti distorsivi causati da un utilizzo strumentale e quindi inadeguato del referendum sono da ricondurre al problema della capacità di osservazione ed interpretazione dei cittadini dei fatti con un certo grado di consapevolezza; infatti, alla riduzione del grado di interesse dei cittadini verso questioni generali, ne diminuisce la capacità razionale di critica e in questo modo sono più soggetti a processi di condizionamento e influenza¹¹. Questo processo tende a forgiare un individuo medio che si presta sempre più ad essere manipolato tramite la strategia della persuasione utilizzata dalle forze politiche.

Tutto ciò appare rischioso nella misura in cui si è in grado di costruire equivoci e visioni distorte degli istituti che costituiscono le fondamenta dell'impianto democratico.

Ad essere incisivo in questo senso appare essere la determinazione dell'oggetto della consultazione popolare. Se tale oggetto rimane all'interno

⁹ Lieto S., Il rapporto tra il referendum e la democrazia della rappresentanza nell'attuale crisi del sistema politico, in *Costituzionalismo.it*, 2012.

¹⁰ Ibidem.

[.]

¹¹ Ibidem.

di una sfera di ambiguità e non rivela il suo reale proponimento, potrebbe essere funzionale alla creazione di un consenso nel breve periodo, ma in prospettiva i risultati si presenterebbero futili aumentando ulteriormente la sfiducia nei confronti della classe politica e dello strumento stesso.

L'evocazione del bene comune, invece, sussiste soltanto nel momento in cui il rapporto tra le parti si basa su un'istanza di verità ambivalente, contribuendo in questo modo a una ripresa di fiducia fondamentale per il rapporto.

Il referendum è senza alcun dubbio uno strumento fragile, determinato dalle varie complicazioni scaturitesi nell'evoluzione di esso e partendo dalle varie lacune che originariamente la disciplina gli ha riservato sin dalla sua elaborazione.

Uno dei problemi principali è la caratteristica di auto direzione, poiché nonostante venga definito uno strumento partecipativo il suo quesito appare predeterminato dall'alto, fondato su un'impostazione della domanda in termini alternativi, si/no¹².

Nonostante il limite alle sue potenzialità dell'essere poco "autonomo", è da sottolineare come sia ancora oggi, nonostante i numerosi problemi, capace di mettere in discussione l'equilibrio degli assetti istituzionali, e questo mostra come i suoi effetti potrebbero risultare fondamentali nel sistema, sia in termini positivi che negativi.

Il problema dell'autonomia si riflette nella determinazione della domanda stessa, che essendo formulata in maniera autoritativa attraverso la negazione della possibilità nelle mani del popolo, ciò comporta che chi è in grado di formulare la domanda sia anche in grado di influenzare il risultato stesso, condizionando a priori la volontà del popolo¹³.

Ovviamente da tale ipotesi va escluso il caso di proposta di legge di iniziativa popolare, in cui il popolo diventa produttivo e attivo al pari del legislatore.

-

¹² Lieto S., Il rapporto tra il referendum e la democrazia della rappresentanza nell'attuale crisi del sistema politico, in *Costituzionalismo.it*, op. cit.

¹³ Ibidem.

Il referendum appare come la conclusione di una procedura legislativa, in cui appaiono affiancate l'elemento plebiscitario e l'elemento rappresentativo, una "democrazia mista".

Ma tale risultato può essere auspicato soltanto nel caso di una democrazia la cui cura viene affidata ai partiti e dove è riservato sufficiente spazio alle forze plebiscitare e allo spazio d'azione; solo a quel punto si potrebbe parlare di costituzione rappresentativa¹⁴.

Ma l'esperienza italiana evidenzia, sin dalla prima discussione tenutasi nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione nel 1946, il timore della potenzialità oppositiva al sistema politico nello strumento referendario e rendendo in questo modo distante la prospettiva della democrazia mista.

Il referendum dovrebbe essere inteso come uno strumento correttivo e di bilanciamento nell'organizzazione democratica, in quanto la volontà popolare essendo per sua natura priva di struttura e diffusione, ha necessità di un processo che la porti alla luce¹⁵.

Il vero elemento distorsivo dell'utilizzo dello strumento referendario risiede nel fatto che la volontà popolare si esprima solo dietro sollecitazione, il più delle volte convocato a rispondere a quesiti sottoposti ad alterazione causata dall'utilizzo distorsivo della dialettica e abbandonando quindi la sua natura popolare.

Gli effetti sul sistema politico da parte dell'utilizzo dei referendum contribuiscono alla crisi sistemica delle democrazie moderne, basata sul focus della crisi di fiducia e di conseguenza della legittimità da parte dei cittadini.

Al fine di comprendere al meglio quelli che possono essere le conseguenze prorompenti causate dall'esito di una consultazione popolare, possono essere analizzati due referendum, apparentemente molto lontani cronologicamente e moralmente tra loro, ma in realtà con dei punti in

-

¹⁴ Lieto S., Il rapporto tra il referendum e la democrazia della rappresentanza nell'attuale crisi del sistema politico, in *Costituzionalismo.it*, op. cit.

¹⁵ Ibidem.

comune che risultano essere nodi cruciali dei referendum: il referendum del 2 giugno 1946 e il referendum del 18 aprile 1993.

Furono due referendum molto distanti fra loro, il primo difatti riponeva nelle mani della popolazione la decisione della forma istituzionale dello Stato dove venne sancita la nascita della Repubblica italiana; e il secondo invece riguardava la riforma sulla legge elettorale del Senato della Repubblica.

L'elemento in comune fu la connotazione che può essere attribuita al voto, ovvero furono due *voti di liberazione*.

Il primo, infatti, sancì la liberazione della penisola dalla Monarchia successivamente al Regime Fascista, e il secondo invece accelerò il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica determinando la crisi dei partiti.

Un altro elemento in comune che può essere evidenziato è la connotazione di *compromesso* che può essere attribuita alle due consultazioni popolari. Questo avvenne perché in entrambi i casi fu evidente l'incapacità della democrazia dei partiti di fronteggiare le divisioni nascenti in questi due periodi storici.

Nel referendum del 1946, pur di mantenere la saldatura del nuovo partito nascente ovvero la Democrazia Cristiana, De Gaspari sostenne la decisione di ricorrere alle urne per favorire la decisione definitiva, in questo modo facilitando la saldatura tra la Repubblica nascente e la Monarchia che godeva ancora di notevoli consensi¹⁶.

Nel 1993 il *modus operandi* fu lo stesso, poiché al fine di garantire la libertà operativa, i grandi partiti appoggiarono il referendum ricorrendo in questo modo ad un compromesso.

Quello che appare interessante al fine dell'analisi del rapporto tra democrazia e referendum, sono gli effetti che le due consultazioni ebbero sul sistema.

Difatti, gli effetti si discostarono molto dall'idea di compromesso iniziale, poiché il referendum da solo non è in grado di fornire un risultato equilibrato

¹⁶ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", op. cit.

sul sistema (come invece si riteneva), bensì un punto da cui iniziare per accompagnare i cambiamenti che automaticamente favorisce¹⁷.

Infatti, i risultati furono deludenti rispetto agli obbiettivi iniziali: i primi due Presidenti della Repubblica, ossia De Nicola ed Einaudi, furono due presidenti più monarchici che repubblicani, mentre il bipolarismo a cui si sperava attraverso la riforma elettorale venne spazzato via da un rafforzamento ulteriore del centro, contrariamente alla sua scomparsa come invece si auspicava.

Spesso, come la storia insegna, i partiti hanno utilizzato lo strumento referendario nel momento in cui la loro potenza e soprattutto il loro potere di ricatto in Parlamento si trovava in una sorta di "stallo", credendo che la consultazione popolare potesse colmare le loro lacune.

In generale, governanti e rappresentanti non intendono spontaneamente spogliarsi del potere decisionale a loro attribuito, bensì sono disposti a farlo soltanto nel caso in cui lo ritengano necessario date le circostanze in cui operano.

Si può dedurre quindi che, a parità di altre condizioni, tanto maggiore è il controllo dei governanti sul potere di attivazione del referendum, tanto minore sarà il grado di trasferimento del potere decisionale dai governanti ai governati e viceversa¹⁸.

Come è stato già sottolineato l'uso distorsivo di tale strumento non provoca risultati favorevoli alla salute della democrazia nel lungo periodo, bensì continua a seminare germogli di sfiducia nei confronti della classe politica ma soprattutto nello strumento referendario stesso.

In quest'ottica, è interessante analizzare la teoria di Sartori riguardante l'esito delle consultazioni popolari.

¹⁷ Bobbio sul risultato del referendum si esprime in questi termini: "I risultati sono significativi e positivi. Ma non tali da indurci a poter cantar vittoria. Preferisco la prudenza. Il referendum non è un risultato, ma solo un buon punto d partenza". Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", op. cit.

¹⁸ Uleri P.V., "Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata", Il Mulino, 2003.

La conseguenza principale del ricorso all'uso del referendum è l'avvento di una democrazia a somma nulla, mentre i processi decisionali della democrazia rappresentativa sono a somma positiva¹⁹.

In questo senso l'idea di Sartori è che l'utilizzo delle consultazioni referendarie non siano in grado di aiutare la soluzione di conflitti, assumendo quindi un'ottica compromissoria, bensì chi vince ha vinto tutto, mentre chi perde ha perso tutto, chiudendo in questo senso la questione senza la conseguenza di giochi cooperativi tra le parti politiche.

Come è stato precedentemente evidenziato, lo sviluppo dello strumento referendario è stato senza alcun dubbio prorompente all'interno del sistema politico italiano, poiché l'uso effettivo del referendum risulta notevolmente differente rispetto al progetto dei padri fondatori. Sia per l'uso effettivo e ripetuto che nell'arco di 75 anni è stato fatto del referendum, sia per i soggetti che hanno utilizzato lo strumento nei vari modi possibili.

L'idea di fondo era quella di creare uno strumento di democrazia diretta da offrire ai cittadini italiani, ma allo stesso tempo limitato nel suo utilizzo con la previsione futura di un accantonamento effettivo del referendum.

Non solo il referendum è presente nella politica italiana, ma come abbiamo visto i partiti ne fanno sempre più un uso propagandistico.

Inoltre, fin dai primi utilizzi dello strumento, apparve evidente che l'iniziativa appartenesse in primis ai partiti politici o a soggetti che avevano un'altra fisionomia o uno statuto istitutivo, ed un esempio emblematico in tal senso sono state le prime iniziative del Partito Radicale.

Inizialmente quindi, i cittadini apparivano lontani dal possedere realmente questa possibilità tra le mani, fino ad arrivare come è già stato evidenziato ad un trionfo dell'opinione pubblica nell'utilizzo dei referendum.

L'azione referendaria è effettivamente, e più di tante altre iniziative pubbliche e attività politiche, un agire lobbistico.

Alcuni dei referendum più significativi che sono stati proposti in Italia nascono tutti da un conflitto di giustizia, ossia mobilitazioni, vertenze, vere e proprie lotte che hanno come ragion d'essere quella di chiedere una

-

¹⁹ Uleri P.V., "Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata", op. cit.

giustizia che è negata, differita o nemmeno riconosciuta e rimanda a diritti che il soggetto che si mobilita ritiene dover essere adeguatamente rispettati. Esempi sono il referendum sul divorzio, sulla depenalizzazione di coltivazione domestica per uso personale di cannabis, il referendum sulla depenalizzazione dell'omicidio del consenziente e infine la proposta del referendum sul green pass.

Ovviamente il referendum sul green pass fu inficiato in origine poiché il testo sul quale erano state raccolte le firme era un testo provvisorio, perché derivando da un decreto-legge doveva essere applicato da un voto delle due camere.

Ma in tutti questi referendum ci sono gli elementi che rimandano all'agire delle lobby, adottando forme di azione che rimandano a linguaggi, strumenti e modalità di comunicazione al fine di affermare un interesse morale.

Le issue che guidano la promulgazione di questi tipi di referendum sono issue che rimandano a soggettività, ad insediamenti culturali e sociali assai diversi.

Questi tipi di referendum hanno una capacità di mobilitazione e di influenza molto ampia, poiché vanno a toccare temi personali molto importanti, come il rapporto tra la vita e la morte nel caso della proposta riguardante il green pass o l'omicidio del consenziente.

Può essere evidenziato ancor di più dopo questa breve analisi riguardante i conflitti di giustizia come il referendum sia uno strumento fondamentale e soprattutto necessario all'interno di uno Stato al fine di dar voce a una effettiva democrazia rappresentativa.

Attraverso questo studio appare evidente che il referendum non sia affatto un anacronistico residuo della democrazia degli antichi, bensì sia evidentemente il prodotto dello sviluppo delle democrazie moderne.

In tali democrazie, il referendum risulta come la persecuzione dell'azione politica con mezzi aggiuntivi rispetto a quelli utilizzati nelle elezioni delle assemblee elettive²⁰.

²⁰ Uleri P.V., "Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata", op. cit.

In generale, lo svolgimento di tali referendum è caratterizzato dall'azione dei partiti politici, dei gruppi di interesse e di pressione, dall'azione dei leader. Il futuro delle consultazioni referendarie dipenderà dal futuro stesso di tali soggetti propulsori, e principalmente dal futuro riservato alla stessa democrazia liberale.

Come è già stato evidenziato, le democrazie moderne stanno subendo una crisi determinante dei sistemi politici come li abbiamo conosciuti finora. Il futuro dipenderà dal modo in cui cittadini e sistema politico saranno in grado di colmare le lacune evidenti nel sistema, iniziando dal grave problema della crisi di fiducia.

Non è da escludere che l'utilizzo di strumenti di democrazia diretta, come il referendum, possano essere utilizzati per colmare questo divario, ma ovviamente utilizzandoli nella maniera coerente e corretta, affinché non si dimostri un'arma a doppio taglio come la storia ha insegnato.

Quello che può essere auspicato per il futuro dei referendum è che esso rivesta all'interno del funzionamento della democrazia una funzione stabilizzatrice, contribuendo in questo modo all'equilibrio del sistema politico attraverso un nuovo sistema che facilita la protesta dei cittadini ed in questo modo istituzionalizzandola.

La crisi attuale che sta colpendo le democrazie moderne è soprattutto una crisi di controllo e di legittimità, e le procedure referendarie possono essere un mezzo per contrastare il deficit di istituzioni di governo liberale a cui sono sottoposte²¹.

1.2 Il Referendum nell'ordinamento italiano

Le tipologie di referendum sono numerose e vengono classificate principalmente in relazione all'oggetto a cui si riferiscono, differenziando tra: referendum costituzionali, legislativi, politici e amministrativi²².

²¹ Uleri P.V., "Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata", op. cit.

²² Bin R., Pitruzzella G., "Diritto Pubblico", G. Giappichelli Editore, 2017.

Nell'ordinamento italiano sono previsti quattro tipologie di referendum. Il primo è il referendum di revisione costituzionale previsto dall'art.138 della Costituzione²³ con carattere eventuale, e può inserirsi nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale e nel procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie e delle leggi statuarie delle Regioni speciali²⁴.

Inoltre, si può definire anche il referendum precostituente, caratterizzato dal voto che ha come oggetto l'atto fondativo del nuovo Stato. Si ha invece il referendum costituente quando il voto è volto a intervenire sul testo di una nuova costituzione. Mentre nei due casi citati il popolo ha un potere costituente, si tratta invece di potere costituito quello operato nel caso di un referendum di revisione costituzionale²⁵.

Il secondo tipo è il referendum abrogativo, già citato e previsto dall'art. 75 Cost., che può essere applicato a una legge o a un atto avente forza di legge già in vigore, per il quale ha perciò carattere eventuale e successivo²⁶. Il terzo tipo è il referendum consultivo, previsto dagli art. 132²⁷ e 133²⁸ della Costituzione, per la modifica del carattere territoriale delle Regioni,

A + 120 C - + - - - 1

²³ Art 138 Cost secondo comma "Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi."

²⁴ Bin R., Pitruzzella G., "Diritto Pubblico", op. cit.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Art. 132 Cost. "Si può, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Provincie e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra."

²⁸ Art. 133 Cost. "Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra."

Province e Comuni²⁹. L'ultimo è il referendum abrogativo o consultivo su leggi e provvedimenti amministrativi delle Regioni, con la possibilità di essere previsti e disciplinati dagli stessi Statuti regionali³⁰.

L'origine del referendum legislativo è da rintracciarsi in Francia, più precisamente nelle Costituzioni del 1793 e del 1795, e ad oggi, seppure in forme piuttosto differenti, è previsto dalla maggior parte delle Costituzioni europee.

Il referendum può essere obbligatorio, nel caso in cui l'atto della consultazione popolare venga ritenuto un atto dovuto, oppure facoltativo, dove l'atto è strettamente subordinato all'iniziativa di uno dei soggetti che risultino legittimati all'interno dell'ordinamento³¹.

I referendum possono essere divisi anche tra referendum preventivi o successivi, a seconda che avvenga prima o dopo dell'entrata in vigore dell'atto che ne forma l'oggetto stesso della consultazione³². Ovviamente il referendum costituzionale è sempre di natura preventiva

Per una semplificazione ulteriore, si può affermare che in Italia prevalgano due tipi di referendum: quelli definiti confermativi, con l'obbiettivo di far entrare in vigore una legge, senza la necessità di un quorum per essere approvati, bensì si rende necessario solamente che i voti favorevoli siano maggiori di quelli contrari; e quelli definiti abrogativi, in cui il quorum è invece stabilito direttamente dalla Costituzione all'art.75, richiedendo il 50% più uno.

Il primo referendum dell'ordinamento italiano repubblicano non fu di scarsa rilevanza, e questo sottolinea ulteriormente quella che è la portata innovativa che questo strumento possiede. Era il 2 giugno 1946 quando il 54,3% dei

²⁹ Bin R., Pitruzzella G., "Diritto Pubblico", op. cit.

³¹ Per quanto concerne il referendum facoltativo, è possibile fare un'ulteriore differenziazione: nel caso in cui la consultazione è promossa da un numero di cittadini parliamo di referendum attivo, mentre il referendum passivo risulta essere promosso da un organo stesso dello Stato. Nel primo caso, risulta essere un vero strumento di democrazia diretta in possesso dei cittadini, mentre nel secondo caso un vero e proprio strumento di garanzia contro la cosiddetta "tirannia della maggioranza". Bin R., Pitruzzella G., "Diritto Pubblico" op. cit.

³² Bin R., Pitruzzella G., "Diritto Pubblico" op. cit.

cittadini decise di porre fine alla Monarchia a favore della nascita della Repubblica.

Un fenomeno, quindi, che in Italia nasce in un contesto di crisi istituzionale e del processo di restaurazione democratica, provocato dal coinvolgimento della Monarchia nella crisi del Regime Fascista e nella stessa sconfitta militare³³.

Spesso lo strumento referendario viene considerato come un'anticamera dell'"inferno plebiscitario", volto ad aprire la strada a governanti e regimi non democratici, o meglio un ricordo e uno specchio di una democrazia degli antichi, caratterizzata dall'essere diretta e autoritaria³⁴. Notiamo quindi che nonostante l'istituto del referendum si presentò per la prima volta in Italia nel 1946, le radici di tale strumento di democrazia diretta vennero seminate in precedenza.

Le prime manifestazioni moderne del fenomeno del referendum risalgono alla fine del diciottesimo secolo, quando sotto le influenze delle Rivoluzioni del 1889 e della presenza militare francese del paese si costituirono le Repubbliche italiane³⁵. Un ulteriore momento cruciale fu quello che si svolse durante l'epoca del Risorgimento, in cui vennero indetti una serie di plebisciti in città e regioni italiane per valutarne l'adesione al Regno d'Italia. Più rilevanti furono gli anni liberali dell'Italia di fine Ottocento e i primi anni del Novecento, dove la discussione e il ricorso al referendum entrano nella dimensione politica comunale³⁶. La commissione incaricata dal Governo Depretis di analizzare il progetto di riforma delle province e dei comuni valutò a lungo l'istituto referendario soprattutto con riferimento al tema delle finanze comunali. La commissione approvò "il principio che le più rilevanti deliberazioni dei consigli comunali relative al patrimonio e alle imposte fossero sottoposte a votazione popolare"³⁷. L'idea era che tali imposte dovessero essere votate da chi realmente avrebbe dovuto pagarle.

³³ Uleri P.V., "Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata", op. cit.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

Con la legge n. 103 del 1903 (anche detta legge Giolitti), all'art.13 si istituisce il referendum obbligatorio per la ratifica delle decisioni dei consigli comunali di attivare servizi pubblici municipalizzati³⁸.

Le prime consultazioni che investirono tutto l'elettorato italiano furono i plebisciti indetti dal regime fascista nel 1929 e nel 1934. I due plebisciti furono regolati dalle leggi del maggio e del settembre del 1928, che contenevano la disciplina sulla rappresentanza politica e sulle procedure elettorali, successivamente alla negazione del pluripartitismo imposto dal regime³⁹. Gli elettori vennero chiamati alle urne potendosi esprimere sulla lista compilata dal Gran Consiglio del fascismo con un semplice "sì" o un "no". Quello che ne risultò fu una partecipazione politica in realtà senza alcuna libertà, difatti dal 1939 tutte le cariche elettive vennero esclusivamente nominate dall'alto.

È da sottolineare che l'accostamento fra i due strumenti, plebiscito e referendum, è molto frequente, e spesso non si è sempre in grado di poterne tracciare una differenza evidente tra i due, parlando spesso di "democrazia plebiscitaria", sostituendosi a "democrazia referendaria" ⁴⁰. In realtà, le differenze fra i due strumenti esistono.

Il plebiscito, infatti, è di regola convocato e disciplinato dall'alto, ciò può spiegarsi in riferimento al luogo scarsamente democratico dove il più delle volte ha luogo; verte su singoli provvedimenti e soprattutto sulla persona che li ha proposti, con l'aspirazione ad esiti unanimistici⁴¹.

Di contro, il referendum solitamente viene promosso dal basso, svolge una funziona critica e di controllo e si svolge in un contesto pluralistico e informato⁴².

³⁸ Uleri P.V., "Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata", op. cit.

³⁹ Rapone L., "Un plebiscitarismo riluttante: i plebisciti nella cultura politica e nella prassi del fascismo italiano", 2010.

⁴⁰ Pazé V., "Decisione senza deliberazione? Passato, presente e futuro dell'istituto referendario", 2020.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

Nonostante la più matura evoluzione del referendum, venne rintracciata successivamente all'entrata in vigore della Costituzione del 1948 e la previsione dello strumento da parte dei costituenti fu tutt'altro che lineare. Il referendum venne approvato con la convinzione che lo strumento avesse in sé una portata eccezionale, ritendendo quindi che una volta inserito all'interno del testo costituzionale, lo strumento venisse senza dubbio accantonato dal sistema. Alla luce dei fatti, è superfluo dire che fu una previsione totalmente errata, ma è di notevole importanza come essi non compresero al meglio quella che era la capacità del referendum di scardinare i meccanismi della democrazia rappresentativa.

È evidente, soprattutto dall'analisi della discussione che riguardò in primis le modalità di attuazione del referendum, la diffidenza che veniva nutrita nei confronti dello strumento. Difatti, è necessario attendere il 1970 per dare vita a una legge, la n. 352, che cercò di ovviare alle lacune lasciate dai costituenti, definita infatti la legge sulle modalità di attuazione del referendum, sotto la spinta della Democrazia cristiana. Allo stesso tempo, le circostanze che portarono all'approvazione di tale legge, diedero come risultato una legge tutt'altro che completa, ma piuttosto molto complessa e poco dettagliata.

Uno dei punti più dibattuti e controversi dell'istituto del referendum è senza dubbio il sistema dei controlli, di cui appare un evidente disinteressamento da parte della Costituente. Il Parlamento cercò di porre rimedio a questa importante mancanza, e con la legge n. 1 del 1953 attribuì alla Corte costituzionale il controllo, come previsto dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione. Questa attribuzione fu guidata dalla convinzione che la Corte potesse essere ritenuta l'unica istituzione a possedere i requisiti di autorità e indipendenza ritenuti indispensabili affinché potessero porre un freno ad una richiesta di referendum che portasse la firma di un considerevole numero di elettori o di consigli regionali⁴³.

⁴³ Pertici A., "*Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*", G. Giappichelli editore, 2010.

Ma in realtà, quello che fu l'onere della Corte fu un dovere di districarsi nell'ambito di una competenza scarsamente regolata.

Nel secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, i costituenti stabilirono alcune materie su cui il referendum non è ammesso. La lacuna però fu evidente fin da subito, infatti la competenza della valutazione di tali limiti non venne attribuita a nessun organo.

È da sottolineare che la discussione all'interno della Costituente sulla definizione del referendum fu tutt'altro che breve e di poca rilevanza. Ma in realtà si concentrò su aspetti differenti rispetto al controllo, ed in primo luogo sulla novità della partecipazione diretta dei cittadini e di conseguenza sulla forma di governo, e infine sulle diverse tipologie di referendum da inserire all'interno dell'ordinamento⁴⁴.

L'atteggiamento iniziale nei confronti dello strumento fu senza alcun dubbio scettico e cauto, e questo può essere evidenziato dalla bocciatura della maggior parte del progetto del relatore Mortati, e si concentrò principalmente su due direttive: ridurne ampiamente le tipologie, mantenendo soltanto il referendum legislativo abrogativo⁴⁵, e inserire limiti generali all'utilizzo dello strumento.

Emblematico risulta essere il quinto comma dell'art. 75 Cost., poiché rinvia alla legge le modalità di attuazione del referendum, consentendo in questo modo ai costituenti di prendere tempo⁴⁶.

Fondamentalmente a tale legge spettava risolvere tutte le varie controversie lasciate in sospeso dalla nascita dell'istituto, senza la quale l'attuazione stessa del referendum sarebbe stata pressoché impossibile.

Dalla lettura dell'art.75 Cost. pare evidente che si possa concordare con quella dottrina che ricava dal tenore letterale della disposizione la necessità di un controllo precedente allo svolgimento del referendum, quindi di un controllo preventivo.

-

⁴⁴ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op. cit.

⁴⁵ Oltre ai referendum territoriali e a quello costituzionale.

⁴⁶ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op.

La scelta del legislatore costituzionale durante la prima legislatura repubblicana fu quella di affidare il controllo alla Corte costituzionale, in ragione del suo essere, ossia "suprema tutrice del rispetto della Costituzione",47.

L'ipotesi dell'affidamento di tale compito al Parlamento fu assolutamente esclusa a causa delle complicanze politiche che tale decisione avrebbe potuto provocare nel sistema. Soprattutto in ragione del fatto che, potenzialmente, il referendum tenderebbe a "sanare un ipotetico conflitto tra popolo e Parlamento",48.

Con la legge n.1 del 1953 l'attribuzione venne così contemplata dall'art. 2 della legge costituzionale, rappresentando la prima e fino ad allora unica competenza ulteriore della Corte costituzionale⁴⁹.

Fin da subito appare evidente l'attribuzione di competenza di verifica attribuita alla Corte costituzionale ma, come divenne chiaro, questo intervento non fu sufficiente a colmare le tante lacune intrinseche nell'istituto del referendum.

Ci vollero addirittura ventidue anni dall'entrata in vigore della Costituzione prima che si ebbe un tentativo soddisfacente in materia di applicazione dello strumento referendario.

Ma anche il percorso che portò alla promulgazione della legge del 1970 non fu meno travagliato delle altre questioni concernenti il referendum, soprattutto per il timore di non essere in grado di controllare al meglio le conseguenze che lo strumento avrebbe potuto determinare nel sistema politico.

In tutte le legislature, dalla prima fino al 1970, fu evidente il tentativo di proporre disegni di legge in grado di guidare al meglio l'attuazione del referendum, ma in Parlamento non si creò mai concretamente il clima ideale per l'approvazione del progetto.

28

⁴⁷ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

Come spesso la storia referendaria in Italia evidenzia, anche la svolta del 1970 avvenne successivamente a una grave crisi politica, determinata dalla Democrazia cristiana che per la prima volta in assoluto si trovò in minoranza all'interno del Parlamento⁵⁰.

La crisi provocata nel sistema determinò una brusca accelerazione per l'attuazione dello strumento, cosicché la questione sul divorzio potesse essere sottoposta per la prima volta a consultazione popolare.

Il testo rimase alla Camera per più di un anno dopo l'approvazione da parte del Senato della Repubblica, ed infine il 25 maggio 1970 venne approvata la legge n.352 che disciplinava tutte le tipologie di referendum che erano previste della Costituzione.

Vennero delineati i passaggi essenziali da seguire per la presentazione della consultazione popolare, soprattutto focalizzandosi sul referendum abrogativo, considerato il più utilizzato e anche quello soggetto ai maggiori dubbi interpretativi⁵¹.

L'impulso per la nascita della consultazione popolare viene dato dall'iniziativa.

Come sancito dalla Costituzione, l'iniziativa può avere due origini differenti: può essere popolare o regionale.

Ai sensi dell'art.7 della legge n.352 del 1970, nel caso di iniziativa popolare, le richieste contenenti l'indicazione del quesito e le disposizioni di legge di cui si propone l'abrogazione, devono essere presentate alla cancelleria della Corte di cassazione da parte dei promotori⁵².

Solo successivamente all'annuncio dell'iniziativa nella Gazzetta Ufficiale, si potrà procedere alla raccolta delle firme, poi depositate presso la cancelleria della Cassazione entro tre mesi dalla data di applicazione del timbro sul foglio.

⁵⁰ La crisi nacque successivamente alla proposta in Parlamento nel 1968 per lo scioglimento del matrimonio, per cui si dichiararono favorevoli all'approvazione tutti i partiti presenti in Parlamento, a eccezione della Democrazia cristiana, il Partito Democratico di unità monarchica ed infine il Movimento sociale italiano.

⁵¹ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op. cit.

⁵² Ibidem.

Nel caso invece di un'iniziativa da parte di un Consiglio regionale, esso deve approvare una deliberazione contenente gli stessi estremi previsti per l'iniziativa popolare a maggioranza assoluta. La deliberazione deve essere comunicata a tutti gli altri Consigli regionali, e nel caso in cui cinque Consigli regionali abbiano adottato la medesima deliberazione, si procede tramite i rappresentanti dei Consigli alla cancelleria della Cassazione⁵³.

Al fine di tutelare la divisione tra le questioni che costituiscono oggetto del referendum proposto e le scelte di natura meramente politica riscontrabili nel gioco delle elezioni, le richieste di referendum abrogativo non possono essere accolte nell'anno anteriore o in alternativa nei sei mesi successivi alla data di convocazione nelle urne per l'elezione di una delle due camere. Tale limite appare estremamente discusso proprio per la sua ragion d'essere meramente politica, difatti talvolta ha determinato lo scioglimento anticipato delle camere con l'obbiettivo di ostacolare il regolare svolgimento del referendum tanto da aver portato alla discussione la possibilità dell'eliminazione della stessa⁵⁴.

Inoltre, è da sottolineare come tale limite è da considerarsi applicabile solamente all'iniziativa di un referendum abrogativo, non anche per quanto riguarda invece il referendum di natura costituzionale.

Il tentativo della legge appare evidente, ossia evitare in tutti i modi la coincidenza tra elezioni politiche e referendum, disciplinando anche la fattispecie in caso di concomitanza tra iniziativa e scioglimento anticipato delle camere⁵⁵.

Avvenuto il deposito delle richieste, la fase successiva è indicata come il controllo dell'Ufficio centrale per il referendum situato presso la Corte di cassazione.

-

⁵³ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op. cit.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ In caso di scioglimento anticipato delle camere, il referendum eventualmente già indetto viene sospeso e i termini del procedimento referendario possono riprendere solo dal trecentosessantacinquesimo giorno successivo allo svolgimento delle elezioni. Pertici A., "*Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*", op. cit.

In caso di esito positivo, il controllo successivo passa per la Corte costituzionale, alla quale spetta la decisione su "quali richieste siano ammesse e quali respinte, poiché contrarie al disposto del secondo comma dell'art.75 della Costituzione", ai sensi dell'art.33 della legge n. 352 del 1970^{56} .

È da sottolineare che anche la disciplina riguardante il controllo di legittimità è pressoché sommaria e poco dettagliata, lasciando anche in questo caso autonomia alla Corte costituzionale in termini di integrazioni e di autonormazione.

Nel caso di un secondo esito positivo, successivo a quello dell'Ufficio centrale per il referendum, spetta al Presidente della Repubblica indire il referendum, necessariamente fissato di domenica, in un arco di tempo compreso tra il 15 aprile e il 15 giugno⁵⁷.

Il risultato della consultazione popolare può produrre due esiti: contrario all'abrogazione, nel caso in cui abbiano partecipato la maggioranza degli aventi diritto e si siano espressi in maggioranza contrari all'abrogazione; e favorevoli all'abrogazione, nel caso in cui abbiano partecipato la maggioranza degli aventi diritto e si siano espressi in maggioranza favorevoli all'abrogazione.

Al fine di esaminare il filo conduttore di tale elaborato, è necessario svolgere un'analisi e approfondire il tema dei limiti di ammissibilità dei referendum in materia elettorale.

La mancata inclusione delle leggi elettorali nel testo dell'art.75 della Costituzione (dove invece era precedentemente previsto e poi difatti "dimenticato"), ha fatto sì che siano costituzionalmente legittimi i referendum abrogativi aventi ad oggetto le leggi elettorali.

La Corte costituzionale a causa della normativa il più delle volte carente ereditata dai costituenti, si è dovuta muovere con una certa autonomia cercando di porre essa stessa dei rimedi alle lacune inevitabili che lo strumento del referendum porta dentro di sé. Ciò detto per chiarire che è

⁵⁷ Uniche due eccezioni per questo limite sono rintracciabili nei referendum del 1987 e del 2009.

⁵⁶ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op.

stata la Corte stessa a introdurre dei limiti da applicare al giudizio di ammissibilità del referendum.

Nel caso delle leggi elettorali, uno dei limiti più rilevanti è stato quello relativo alle "leggi costituzionalmente necessarie", ossia quelle leggi definite abrogabili soltanto in quanto sostituite da una diversa disciplina, poiché esse concernono aspetti che non possono essere privi di regolamentazione⁵⁸.

Un'elevata attenzione è stata dedicata anche ai criteri riguardanti la formulazione del quesito, con un focus specifico riguardante il potenziale carattere manipolativo del quesito stesso.

I cosiddetti quesiti manipolativi sono definiti tali in quanto i promotori del quesito, tramite un'opera di ritaglio di frammenti di testo che sottopongono ad abrogazione (spesso anche privi di significato autonomo), creano un nuovo testo legislativo, contravvenendo in questo modo al carattere abrogativo attribuito al referendum, trasformandolo invece in un referendum propositivo o di indirizzo⁵⁹.

L'accento del lavoro svolto dalla Corte si è senza dubbio posto sull'"*autoapplicatività della normativa di risulta*", che deve essere tale da garantire il corretto funzionamento degli organi sul quale sistema elettorale si richiede l'intervento del corpo elettorale⁶⁰.

È opportuno ricordare le tappe principali della giurisprudenza costituzionale in materia, partendo dal 1991, anno in cui la Corte ha precisato la natura delle leggi elettorali, ritenendo che esse dovessero esse trattate come leggi "costituzionalmente necessarie", ammettendo quindi la possibilità di modifica senza violazione della Costituzione.

Da tale intervento discende che esse possano essere modificate soltanto in maniera parziale, garantendo in questo modo l'immediata applicazione della normativa in caso di esito positivo del referendum.

32

⁵⁸ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op. cit.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

In questo senso, i referendum con quesito definito manipolativo sembrano essere, non solo autorizzati, ma addirittura richiesti secondo tale interpretazione della Corte, al fine di garantire la chiarezza, l'univocità, la coerenza e l'omogeneità del quesito, ma ancor di più per assicurare l'indefettibilità della normativa di risulta⁶¹.

Su questa direttiva, con la sentenza n. 47 del 1991, venne dichiarato ammissibile il referendum sulla preferenza unica nelle elezioni della Camera dei deputati, mentre inammissibile quello relativo al sistema elettorale del Senato.

Con la sentenza n.32 del 1993 invece, fu dichiarato ammissibile un nuovo quesito sulla legge elettorale del Senato, precisando che "sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo"62.

Da tale sentenza è evidente che uno dei requisiti fondamentali al fine di poter attribuire il giudizio di ammissibilità di una richiesta di referendum risulta essere l'autoapplicatività della normativa di risulta.

Il legislatore ha provveduto successivamente all'approvazione della nuova legge elettorale del Senato, la legge n.276 del 1993, e in seguito con la modifica della legge elettorale per la Camera dei deputati, legge n.277 del 1993, modellata sull'esito del referendum popolare⁶³.

Le due leggi elettorali ricevettero nuove richieste di referendum già a partire dal 1994⁶⁴, ma esse vennero dichiarate inammissibili in quanto l'approvazione della normativa di risulta non sarebbe stata direttamente

⁶¹ Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ihidem.

⁶⁴ Al fine di sopprimere i meccanismi che prevedono l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale.

applicabile e senza l'intervento del legislatore il sistema elettorale non sarebbe potuto essere utilizzato.

In conclusione, possiamo affermare che il criterio di autoapplicatività della normativa di risulta nella giurisprudenza della Corte ha rivestito un ruolo fondamentale. Ma è da sottolineare che in questa direzione la Corte ha sconfinato la sua competenza che le venne attribuita con la legge n.1 del 1953.

Difatti, in questo modo si va al di là dell'esame del quesito, occupandosi invece dell'eventuale risultato abrogativo e giudicando sulla base di una norma ipotetica, rischiando di anticipare il giudizio di costituzionalità delle leggi che diventerebbero vigenti nel caso di esito positivo della consultazione popolare⁶⁵. Appare evidente che la linea di divisione tra controllo di autoapplicatività e controllo costituzionale si è fatta sempre più sottile e con esito incerto.

Anche nel caso del giudizio di ammissibilità di referendum aventi oggetti leggi elettorali, si può affermare che la disciplina abbia evidenti lacune, e l'evoluzione della giurisprudenza della Corte, come è rintracciabile in quasi tutte le questioni che ruotano attorno allo strumento del referendum abrogativo, si avvia verso una strada sempre più autonoma indirizzata verso la fuoriuscita dal proprio perimetro di competenza.

Ampia è la discussione giurisprudenziale riguardo l'interrogativo sull'adeguatezza del referendum abrogativo come strumento adeguato al fine di permettere ai cittadini di esprimere la propria volontà sulla legge elettorale, come sostenne Ruini all'interno della Costituente.

Tuttavia, delle lacune presenti all'interno della normativa sul referendum abrogativo, senza alcun dubbio quella sulle leggi elettorali appare la più grave ma soprattutto la più evidente, alla quale la Corte ha cercato di porre rimedio con l'unico strumento a sua disposizione, ovvero il giudizio ammissibilità, anche se l'evoluzione ha portato ad un'interpretazione di tale

⁶⁵Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", op. cit.

strumento totalmente differente rispetto a quella che ne aveva pensato la sua previsione.

1.3 Storia dei referendum in Italia

Attraverso il referendum i cittadini hanno la possibilità di esprimere direttamente la loro opinione, senza la necessità dell'intermediazione del Parlamento.

A oggi l'Italia è andata incontro a ben 72 referendum, ed è indubbiamente provato che la forza di tale strumento abbia ampiamente attraversato e influenzato la vita politica italiana.

Come si è già evidenziato, il referendum fu previsto sin dall'origine della nostra Costituzione repubblicana, ma è interessante sottolineare che fu necessario attendere il 1970 per vedere aperte le strade alle consultazioni referendarie, con lo scontro parlamentare relativo al divorzio e le varie minacce ostruzionistiche della Democrazia Cristiana⁶⁶.

È evidente che alcune delle svolte politiche più significative siano scaturite successivamente a un referendum, come il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica provocato dal referendum del 19 aprile del 1993, o alcune volte addirittura per il timore stesso di un referendum.

Con la messa in pratica di questo importante strumento di democrazia diretta, i cittadini hanno potuto, per la prima volta, esprimersi su grandi temi salienti di coscienza, come il diritto alla vita, l'aborto e la famiglia⁶⁷.

Per tutte queste ragioni, i quesiti che circondano la possibilità del referendum nell'ordinamento non sono minimi e di poca rilevanza, a partire dalle perplessità iniziali dei padri costituenti che nel 1947 guardavano senza dubbio con diffidenza gli effetti destabilizzanti del referendum che, inevitabilmente, possedevano un potenziale di poter incidere sulla vita

-

⁶⁶ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", Editori Laterza, 1999.

⁶⁷ Ibidem.

politica italiana, e quindi cercando di introdurre lo strumento al fine di limitarne il più possibile l'utilizzo⁶⁸.

L'atteggiamento che accompagnò i costituenti può essere definito molto sofferto: furono molto cauti nel predisporre il referendum, sia per cultura ma soprattutto per la ferita ancora aperta del fascismo, considerando rischioso il coinvolgimento eccessivo dei cittadini nella vita politica dello Stato soprattutto in un sistema rappresentativo come quello parlamentare; ma allo stesso tempo convinti che un contrappeso di questa portata avrebbe potuto dare un indirizzo di maggior modernità e una garanzia più forte alla neonata democrazia⁶⁹.

Si arrivò alla programmazione del referendum non senza notevoli scontri e discussioni, ma anzi vedendo Mortati, ritenuto il più accademico dei costituenti, estremamente contrapposto a Togliatti ed Einaudi, più pratici e concreti.

L'accordo a cui si arriverà è strettamente tacito, nato su vari compromessi e contrappesi, che portarono a varare il solo referendum abrogativo con dei limiti espliciti, con la convinzione che nella storia della Repubblica si sarebbe ricorso allo strumento unicamente in casi eccezionali. Inutile dire che si sbagliarono di gran lunga.

Vari sono stati i limiti inseriti sull'ammissibilità del referendum abrogativo, come il divieto per quanto riguarda le leggi tributarie e di bilancio dello Stato, o per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, come si è già evidenziato con l'art. 75 della Costituzione. Ma è molto interessante, ai fini di questo elaborato, concentrarsi sul limite previsto ma poi dimenticato dell'inclusione dei referendum sulle leggi elettorali⁷⁰.

Originariamente non fu previsto nel testo, ma successivamente fu proposto con un emendamento firmato da Maria Maddalena Rossi. L'emendamento fu approvato, ma non fu incluso nel testo definitivo a causa di una "svista", come ricorda Meuccio Ruini.

⁶⁸ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", Editori Laterza,

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

Senza questa distrazione, i referendum del 1991 e del 1993 non sarebbero stati ammissibili, e probabilmente staremmo parlando un'altra storia.

Ci fu un'ulteriore imprecisione a cui i padri costituenti non dettero la giusta rilevanza, ma a cui inevitabilmente la giurisprudenza successivamente dovette porre rimedio.

Difatti, l'ampiamente dibattuto ed escluso referendum propositivo a iniziativa popolare, non venne escluso a priori dall'ordinamento.

L'accostamento di due aggettivi alla possibilità di abrogazione, totale o parziale, presuppone nell'ultimo la possibilità di configurarsi come una proposta di una legge nuova rispetto a quella su cui si fa riferimento⁷¹.

L'idea con cui si approvò il referendum era che, una volta previsto all'interno dell'ordinamento, fosse messo in un cassetto e che il sistema politico avrebbe impedito l'abuso di tale strumento anticipandolo con la legiferazione anche di natura eccezionale.

L'unico punto su cui tutti erano d'accordo era il rinvio al legislatore futuro per le modalità di attuazione del referendum⁷².

Proprio per questo accordo di fondo, le carenze dei meccanismi di innesto sono evidenti, provocando nella storia referendaria della Repubblica non pochi problemi.

Fu la Corte costituzionale a rivestire un ruolo fondamentale di supplenza per la disciplina, affiancata dalla promulgazione di leggi attuative con lo scopo di colmare le evidenti lacune che il lavoro dei costituenti si portava dietro, come la legge 352 del 1970⁷³.

La previsione dell'approvazione del referendum per poi essere accantonato non fu niente di più errato, portando dentro la Costituzione un germoglio che crescendo avrebbe fatto sussultare il sistema.

Affinché il principio teorico della consultazione popolare previsto nella Costituzione divenne realtà ci vollero cinque legislature, ovvero ventidue anni.

.

⁷¹ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

⁷² Ihidem

⁷³ Prevede le norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

L'archiviazione dello strumento nel limbo della parte di Costituzione rimasta inattuata non si verificò, creando una prima frattura nel sistema successiva al venir meno di tale accordo tacito tra partiti.

Nel clima dei due schieramenti del sistema politico, che vedevano da una parte i comunisti e dallo schieramento opposto la Dc e i suoi satelliti, il timore nei confronti del referendum cresceva intravedendo la possibilità di un ulteriore rimescolamento degli schieramenti accantonando di conseguenza le proposte referendarie.

Tutto iniziò a cambiare successivamente all'ondata sessantottina e il referendum iniziò a investirsi di concretezza.

Il primo referendum successivamente all'approvazione della Costituzione fu quello del divorzio, e già da allora i partiti capirono l'importanza strategica di tale strumento.

La Dc, forte oppositore di tale referendum, cercò in tutti i modi di evitare questa possibilità ormai sempre più concreta, optando per una strategia di scambio in cui offriva quote di potere a favore di un accantonamento o un rinvio della questione.

Un altro protagonista fondamentale dell'utilizzo dei referendum iniziò a formarsi in questi anni, Marco Pannella, e non a caso vent'anni dopo a Mario Segni venne attribuito il soprannome di "Pannella degli anni '90", rendendo l'idea in questo modo del politico impersonato.

Pannella ebbe il merito di capire per primo che i timori dei partiti politici nei confronti dello strumento referendario potessero essere trasformati in positivo e soprattutto che gli ipotetici effetti dirompenti sugli schieramenti tradizionali potessero creare nuove alleanze e nuovi spiragli di governabilità⁷⁴.

I partiti, ormai di fronte all'ipotesi più che concreta del referendum sul divorzio, si chiusero come gelosi custodi delle proprie posizioni cercando di resistere alle conseguenze, difatti tutti i referendum radicali non furono

⁷⁴ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

caratterizzati unicamente da un'importanza ideologica, bensì dalla valenza politica e antipartitica che sprigionavano⁷⁵.

Come la storia del referendum in Italia spiega, anche l'approvazione del referendum sul divorzio appare l'esito di un compromesso e il risultato di uno scambio proposto da Fanfani: l'approvazione della legge sul divorzio in cambio della possibilità di abrogarla.

Successivamente alla legge del 25 maggio del 1970 sulle modalità di attuazione del referendum il clima in Italia non subì nessun tipo di clamore. I giornali ne parlarono pochissimo riservando dei piccoli trafiletti in fondo alle pagine, nessuna dichiarazione importante sul radicale cambiamento che il sistema italiano stava subendo.

L'importanza della svolta però non sfuggì all'attenzione dei francesi, che nel giornale "Le Monde" commentarono in questo modo: "L'istituzionalizzazione del referendum non è scevra di pericoli, giacché l'iniziativa delle leggi o della cassazione di leggi esistenti è permessa al popolo oltre che al Parlamento: per cui è prevedibile che gruppi di pressione bene organizzati intervengano nella vita politica".

In realtà l'assenza di stupore da parte del sistema politico può essere giustificata proprio perché in quel momento la portata dell'innovazione non fu chiara nemmeno a loro.

I partiti politici furono convinti di aver semplicemente aggiunto un'ulteriore clausola all'accordo tacito risalente alla Costituente, permettendo sì l'approvazione, ma essendo ancora convinti che il referendum sul divorzio sarebbe stato solamente un'eccezione, per poi tornare all'inutilizzo dello strumento.

Questo è un punto cruciale della storia dei referendum in Italia, poiché da questo momento la "bomba-referendum" veniva disinnescata in maniera involontaria, e ormai era pronta a esplodere nel sistema.

•

⁷⁵ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", Editori Laterza, 1999.

⁷⁶ Ibidem.

Nemmeno la Corte si rese conto della portata innovativa che lo strumento referendario portava dentro di sé, e ne fu la dimostrazione la sentenza n.10 del 1972 che aprirà la strada allo scontro sul divorzio⁷⁷.

Ma nei dieci anni successivi all'approvazione, fu proprio la Corte a risentire della poca consapevolezza del nodo cruciale degli anni '70, poiché di conseguenza, al fine di colmare le lacune della disciplina, dovette rivestire un ruolo di supplenza per garantire al meglio un sistema incalzato da continue istanze referendarie e da un'ondata di consultazioni che rischiava di farlo traballare⁷⁸.

Una presa di coscienza evidente di ciò che stava per accadere la ebbe Pietro Nenni, storico leader del Psi, che intuì in questo modo: "Il referendum è una trappola a scoppio ritardato. Ma siamo proprio sicuri di aver capito cosa è in gioco oltre il divorzio? Gli effetti e le ripercussioni del referendum andranno molto più in là"⁷⁹.

Tale affermazione appare emblematica per comprendere il clima di quegli anni nel sistema politico.

Il 13 maggio del 1974 gli italiani vennero convocati alle urne in un clima politico tutt'altro che disteso. Vinse il "no" all'abrogazione del divorzio con il 59,1% contro il 40,9% del "si". L'affluenza ai seggi fu del 87,7%, restando fino a oggi la percentuale di affluenza più alta nella storia dei referendum. La risposta dei cittadini fu evidente e concreta, per la prima volta venivano chiamati ad un voto di opinione personale, non più spinto dalla mole clientelare delle elezioni elettive, e l'affluenza fu altissima (e come è già stato evidenziato, è una condizione strettamente necessaria per la validità della consultazione).

⁷⁷ La pronuncia risultò ancora ancorata agli unici limiti introdotti dall'art.75 della Costituzione, quindi facendo riferimento all'esclusione del referendum dalle sole leggi di bilancio e tributarie, di amnistia e indulto e di ratifica dei trattati internazionali. La Corte nella sentenza citata si limita ad affermare che la legge sul divorzio "nel suo complesso e nelle sue singole disposizioni non concerne materia rientrante fra quelle eccettuate dall'art. 75 Cost.". Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

⁷⁸ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

⁷⁹ Ibidem.

Non è esagerato affermare che questo referendum diede vita ad una nuova fase del sistema, sancendo la netta sconfitta della Dc, della destra e del Vaticano.

Interessante appare questa affermazione di Alessandro Galante Garrone sulla "Stampa": "Un voto di popolo che ha scavalcato i confini delle confessioni religiose, e le parole d'ordine dei partiti, e ha dimostrato che semmai i cittadini italiani, nella loro grande maggioranza, non si lasciano incasellare ed etichettare come certi politici ed ecclesiastici vorrebbero (..) Il paese reale è più avanti del paese legale, è più aperto e più giovane della sua classe dirigente"⁸⁰.

Il referendum del 1974 sarà solo la prima dimostrazione degli effetti che lo strumento è in grado di proiettare sul sistema; sarà solo il primo di tanti scossoni che la classe politica dovrà cercare di contenere, e da qui si aprirà una vera e propria stagione referendaria.

L'elettorato uscente vittorioso dal referendum sul divorzio è la consacrazione di un nuovo stile di vita, di una ribellione concreta verso la Chiesa e la Dc, facendo emergere una nuova via guidata dal consumismo su una linea filoamericana, e soprattutto guidato da una propaganda tramite la pubblicità televisiva sempre più prorompente.

Le conseguenze sulla nuova conformazione dei cittadini italiani sono nette ed esplicative, e i partiti non erano stati in gradi di prevederlo.

L'ipotesi di eccezionalità prevista per il referendum sul divorzio non fu niente di più sbagliato. Pannella senza dubbio uscì soddisfatto dall'esito del referendum stesso ed a quel punto non ebbe nessuna intenzione di fermarsi. Cavalcando l'onda del risultato e avendo compreso l'efficacia della consultazione popolare sia sugli effetti che sul consenso, propose subito un nuovo referendum sull'aborto e minacciò l'inizio di una vera e propria stagione referendaria proponendo ben otto referendum.

Le pressioni per sterilizzare i referendum si fecero sempre più intense da parte di tutti i grandi partiti per evitare che potesse essere messa in pericolo la solidità della solidarietà nazionale.

⁸⁰ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

Nel 1975 i radicali raccolsero 750mila firme per l'abrogazione delle norme del Codice Rocco sul reato dell'aborto, ma proprio come accadde per il referendum sul divorzio, momentaneamente venne evitato a causa di uno scioglimento anticipato delle Camere.

Tale effetto risulta essere di fondamentale importanza, potendolo definire il più evidente degli effetti politici del referendum; infatti, le conseguenze prorompenti dello strumento sul sistema non necessariamente scaturiscono all'indomani dei risultati nelle urne, ma come è evidenziato in questi due casi, anche precedentemente alla consultazione stessa, proprio per evitarla causando una fine anticipata della legislatura.

Nel 1977 però il referendum sull'aborto tornò a incombere nella settima legislatura, e questa volta apparì impossibile poterlo evitare.

Intanto Pannella non si fermò e continuò la sua raccolta di firme per altri otto referendum che riguardavano l'abrogazione di: finanziamento pubblico dei partiti, la Commissione inquirente, il Concordato, la legge Reale⁸¹, la legge sui manicomi, l'ordinamento giudiziario militare ed i codici militari⁸². In realtà gli unici due referendum che vennero ammessi dalla Corte costituzionale furono quelli sul finanziamento pubblico dei partiti e sulla legge Reale, mentre gli altri vennero dichiarati inammissibili a causa di un cambio di rotta da parte della Corte stessa, che afferma che "Le richieste di referendum sono inammissibili anche quando sono contrarie a valori costituzionali non scritti, ma desumibili dalla Costituzione"⁸³.

Dal 1978 in poi i Radicali continuarono la loro lunga marcia dei referendum, proponendo nell'arco di un anno un nuovo pacchetto di consultazioni composto da altre sette proposte. Ma non furono soltanto i Radicali a portare avanti proposte referendarie, di contro alla proposta sull'aborto sarà il Movimento per la vita a proporre altri due referendum.

42

⁸¹Legge n.152 del 1975, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico detta anche legge Reale, così detta dal promotore Oronzo Reale. Il testo prevedeva un inasprimento della legislazione penale per contrastare gli atti terroristici che misero a dura prova l'ordinamento italiano durante gli anni di piombo.

⁸² Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

⁸³ Ibidem.

Si può affermare che il referendum entra a far parte effettivamente della strategia dei partiti politici.

A confermare la spinta positiva dell'ondata referendaria nei confronti dei partiti politici sono le elezioni del 1976, che fecero approdare Pannella alla Camera con ben quattro deputati.

I Radicali, da movimento di militanti basato sul volontarismo, diventarono una forza politica con un elettorato di opinione rappresentato in Parlamento, e questo fu senza alcun dubbio un effetto della prima ondata referendaria⁸⁴. Più il fronte antireferendario tendeva ad inasprirsi, più la forza di Pannella crebbe, vedendo nelle elezioni del 1979 quadruplicati i suoi rappresentanti in Parlamento.

Ma la strategia dei Radicali non si dimostrò inarrestabile, difatti dal 1981 la crisi fu evidente, e questo può essere riscontrato da un netto calo di affluenza alle consultazioni popolare e un aumento delle schede bianche.

Tutto ciò può essere considerato un indice di una scarsa comprensione del quesito oppure di uno scarso interesse verso l'oggetto referendario, oltre che un chiaro segnale di disaffezione verso il sistema politico.

Questa crisi determinò all'interno del partito Radicale una sorta di pausa di riflessione, valutando concretamente la possibilità di interrompere la strategia dei referendum "a raffica".

Dopo lo stallo del 1981, il referendum riapparve nel sistema politico italiano nel 1985, in uno scenario totalmente mutato.

Sono gli anni del Governo Craxi in cui l'Italia fu costretta ad una importante crisi economica e proiettata verso un futuro sempre più incerto.

Per la prima volta nella storia dei referendum di quegli anni, dopo una lunga lotta antireferendaria, fu il partito Comunista a richiedere che la maggioranza raggiunta in Parlamento venga smentita dagli elettori⁸⁵.

Interessanti sono le dichiarazioni di P. Berretta a riguardo: "Una particolarità di questo referendum è costituita dal fatto che ad assumere

.

⁸⁴ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", Editori Laterza,

⁸⁵ Tale decisione venne presa successivamente al cosiddetto "Decreto di San Valentino", dove Craxi con decreto-legge taglia egualmente la scala mobile malgrado le riserve della CGIL.

l'iniziativa del referendum sia stato il maggior partito d'opposizione e che la richiesta referendaria concernesse un decreto assunto dal governo come parte essenziale del proprio programma di politica economica (...) ciò ha conferito a questo referendum un carattere di scontro maggioranza-opposizione nel quale si è finito col mettere in questione la stessa esistenza del governo"86.

Fu una vera e propria "questione di fiducia" sulle scelte economiche del Governo, posta al popolo italiano anziché alla Camera.

La strategia intrapresa dal Governo e a sorpresa, da Pannella, fu quella di incitare all'astensionismo gli elettori, considerando un diritto e un dovere civico soltanto il voto elettivo e non anche quello sul referendum.

L'esito del referendum assegnò la vittoria a Craxi, e mai come questa volta il referendum agì scomponendo gli schieramenti e gli elettorati nazionali⁸⁷. I risultati di questo referendum furono molto importanti per il futuro della politica italiana; infatti, non furono soltanto i tre punti di scala mobile ad essere messi in discussione, bensì chi avrebbe controllato il processo di crescita del futuro: la centralità del sindacato era finita e la crisi del PCI è emersa evidente.

Gli anni successivi non restarono immacolati da nuove proposte referendarie; infatti, furono proposti tre nuovi e importanti referendum: su giustizia, nucleare e sulla responsabilità civile dei magistrati.

A dimostrazione dell'importanza rivestita dai movimenti referendari in quegli anni, all'interno del sistema politico ormai in crisi con una fine della legislatura prospettabile, fu anche il segretario del PCI Natta ad avviare una sua personale verifica affinché si potessero accertare le condizioni per la formazione di un governo "referendario".

L'incognita referendaria porterà al terzo scioglimento anticipato delle Camere.

La decima legislatura si aprì con uno nuovo scontro storico: il sistema giudiziario contrapposto al sistema politico. L'esito del referendum sulla

.

⁸⁶ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

⁸⁷ Ibidem.

giustizia portò per la prima volta nella storia dei referendum il voto dei cittadini a cancellare una legge dello Stato.

Il 18 giugno 1989 vi fu un referendum quasi dimenticato dalla storia, ma che fu di notevole importanza per i passaggi evolutivi della storia referendaria.

Gli elettori trovarono, insieme alla scheda per le elezioni europee, un quesito che si impegnò a verificare la volontà dei cittadini italiani verso la trasformazione della Comunità europea in una effettiva Unione.

L'affluenza di tale referendum fu dell'81,5% e a vincere fu l'elettorato favorevole.

Se l'obiettivo fosse quello di individuare una pagina nera nella storia dei referendum in Italia senza alcun dubbio gli corrisponderebbe una data, il 3 giugno 1990.

I referendum su caccia e pesticidi falliscono clamorosamente a causa della scarsa affluenza di cittadini recatesi alle urne.

Tale fallimento può essere riconnesso a svariate cause, tra cui senza dubbio il senso di disaffezione nei confronti della politica che andava via via a sedimentarsi nell'opinione pubblica, ma anche l'abuso referendario degli anni precedenti e le varie incomprensioni successive che ne derivarono.

L'aspetto interessante da evidenziare al fine dello studio è la posizione assunta dalla Corte nel caso specifico di queste due proposte: fu una posizione di totale favore assunta nei confronti dei referendum manipolativi, determinando una svolta importante nella storia della sua giurisprudenza⁸⁸. Le tre richieste referendarie vennero approvate dalla Corte, evidenziando la presenza in esse di chiarezza, univocità ed omogeneità dei quesiti

È soprattutto la sentenza n.63 della Corte ad evidenziare questo indirizzo, poiché riconobbe espressamente l'ammissibilità delle richieste referendarie rivolte a modificare la disciplina normativa posta dal legislatore, non ad eliminarle⁸⁹.

nonostante essi avessero una forte natura manipolativa.

⁸⁸ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

⁸⁹ Ibidem.

Analogamente la Corte confermerà tale posizione con le successive sentenze n.64 e n.65, non fondando essa stessa la decisione sull'esame oggettivo sulla struttura e sul quesito del referendum, bensì sull'intendimento dei promotori.

Dopo questa notevole sconfitta, la domanda più gettonata sia all'interno del sistema politico che nell'opinione pubblica era: la storia dei referendum è finita? Il referendum è stato sepolto il 3 giugno del 1990?

Ovviamente no.

Nonostante il clima nei confronti dell'istituto referendario fosse ormai avviato verso il peggio, e sarà lo stesso Pannella a gridare "all'omicidio" di un perfetto strumento di democrazia diretta da parte della partitocrazia italiana, ci fu un politico che non si trovò assolutamente d'accordo con tale visione.

Mario Segni fu un democristiano con una fama di moderato ed anticomunista, e non si arrese alla tangibile crisi dello strumento referendario.

Il capitolo successivo sarà interamente dedicato a Mario Segni e ad i suoi referendum, ma al fine di tracciare una linea cronologica coerente della storia dei referendum italiani è necessario citarli.

Attorno al COREL⁹⁰, Segni fu in grado di riunire fazioni politiche totalmente distanti, e ci riuscì perché si accumunarono tutti da un unico obiettivo: far saltare il sistema dei partiti.

Furono tre le proposte referendarie presentate da Segni e i suoi alleati in Parlamento, e tutte e tre riguardarono i sistemi elettorali.

Le proposte colpirono per il loro carattere manipolativo dovuto alle operazioni di "chirurgia normativa" effettuate sui testi di legge. Ma la strada ormai avviata dei referendum manipolativi fu soltanto un risultato derivante dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, come è già stato evidenziato.

.

⁹⁰ Comitato per la riforma elettorale.

Ma il destino iniziale dei referendum elettorali fu quello di passare in secondo piano all'attenzione dell'opinione pubblica concentrata invece sull'imminente attacco americano in Iraq.

Ma la Corte, in quegli stessi giorni, diede il via alla consultazione sulla preferenza unica della Camera, rigettando invece quello sul sistema elettorale del Senato e quello dei comuni.

Il referendum di Segni aveva un obiettivo specifico: evidenziare i ritardi dei partiti politici che da trent'anni auspicavano a riformare la Costituzione senza mai riuscirci.

Inoltre, questo referendum, successivamente al fallimento dei referendum del 1990, poté servire come importante indicatore di interesse dell'opinione pubblica sulla materia in questione.

Segni ebbe il merito di capire il clima dei cittadini, e cavalcò l'onda dello scontento causato da un fallimento di trent'anni sulla potenziale "grande riforma", mettendo in questo modo la riforma stessa in mano ai cittadini. Questo lo portò alla vittoria.

L'affluenza del 9 giugno risalì alle stelle, i cittadini andarono in massa alle urne raggiungendo oltre 29 milioni di votanti.

Segni stravinse, il "sì" raggiunse il 95,6%. L'effetto è chiaro: un numero così elevato di votanti per una questione differente rispetto alle precedenti (divorzio e aborto per esempio; temi che toccavano questioni di vita quotidiana o di principio) è una risposta netta dei cittadini; ci sono e vogliono far parte direttamente alla riforma.

I partiti perdono e se ne renderanno conto ulteriormente di fronte ai risultati delle elezioni prossime con la nuova legge elettorale, uscendone notevolmente ridimensionati.

Segni vinse, ma a vincere furono soprattutto i cittadini che presero coscienza di una nuova democrazia, ossia la "democrazia immediata": come spiegato da Duverger, il termine coniato definisce la concreta possibilità di far sentire la propria voce nei momenti importanti, senza la mediazione dei partiti attraverso la delega⁹¹.

-

⁹¹ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

Sull'onda della vittoria, Segni e il suo comitato decisero di riproporre i due referendum bocciati in precedenza dalla Corte costituzionale, e in Parlamento iniziò la corsa per la riforma al fine di evitare nuove consultazioni popolari.

Con la sentenza n.32 del 1993 la Corte costituzionale giudicò ammissibile la nuova richiesta referendaria.

Il referendum sui comuni non si terrà: il Parlamento approva la legge per l'elezione diretta dei sindaci con l'estensione del maggioritario ai comuni fino a 15mila abitanti⁹².

Invece, il 18 aprile 1993 Segni festeggiò la vittoria del maggioritario e soprattutto la notevole partecipazione plebiscitaria al referendum con oltre 37 milioni di votanti e circa l'83% dei "Sì".

Un popolo consapevole del proprio destino diede un segnale di svolta, si passò dalla partitocrazia nuovamente alla democrazia.

È importante però ricordare che gli effetti evidenti del referendum furono agevolati dal fenomeno Tangentopoli, per cui è indubbio che sia più idoneo attribuire il termine "catalizzatore" al referendum, in termini di agevolazione e velocizzazione del fenomeno, piuttosto che quello di "causa principale".

Con le elezioni del 27 marzo 1994 e la vittoria di Silvio Berlusconi si entrò nella Seconda Repubblica.

A sole due settimana dal nuovo governo Berlusconi, si aprì una nuova proposta referendaria sulla legge Mammì⁹³, che assunse la connotazione di rivincita per gli sconfitti alle elezioni precedenti.

Il referendum era volto a mettere in crisi il duopolio Rai-Berlusconi che andava avanti ormai da un decennio.

Sempre nel 1995 vennero proposti anche i cosiddetti pacchetti referendari sindacali, che comprendevano sei quesiti. Su un altro fronte avanzavano le proposte referendarie del club Pannella e Lega, che sommate alle altre, ponevano sul piano ben 22 richieste di consultazione popolare.

-

⁹² Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", Editori Laterza, 1999

⁹³ Legge che regola dal 1990 il servizio radiotelevisivo pubblico e privato.

La Corte con due pronunce differenti dichiarò ammissibili 12 referendum e ne respinse 10. L'intervento della Corte in questa specifica stagione referendaria appare di particolare rilevanza, poiché per la prima volta riconobbe espressamente nella sua pronuncia il carattere propositivo di un referendum che attraverso operazioni di ritaglio del testo legislativo introduce una nuova normativa non prevista inizialmente nel corpus della legge⁹⁴.

Con l'unica eccezione dei due referendum del 1990, i cittadini italiani mostrarono sempre un deciso interesse nei confronti dello strumento referendario, ma nel 1995 il calo di affluenza alle urne presagiva un ulteriore crisi con cui la politica italiana era destinata a scontrarsi, e la previsione non fu niente di può concreto.

Il 1997 ne fu la conferma. Dei trenta referendum proposti, la Corte ne dichiarò ammissibili solo 11; verrà definito un "massacro" anche da Pannella, protagonista di ritorno delle proposte referendarie. Si andò a votare soltanto su sette referendum.

Il 15 giugno si recarono ai seggi poco più del 30% degli elettori, fu una sconfitta evidente.

L'incertezza ormai attraversava il fronte dei referendari; il tempo del referendum ha raggiunto la sua fine?

La risposta fu nuovamente no ed a rianimare lo strumento del referendum sarà proprio Antonio Di Pietro, ex PM di Mani Pulite e da poco entrato in Parlamento.

Di Pietro, unendosi ai già noti referendari come Segni, Occhetto, Calderisi e Barbera, proporranno un referendum per l'abrogazione di articoli della legga elettorale della Camera dei deputati, al fine di rinnovare l'organo elettivo trasformando il sistema in un maggioritario. La Corte dichiarò ammissibile il referendum, e il 18 aprile 1999 si andò alle urne. Il risultato sarà contro ogni aspettativa, il quorum non si raggiunse e si chiuse con un nulla di fatto.

⁹⁴ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

Il nuovo millennio si aprì con una nuova scia di proposte referendarie, e quello del 21 maggio 2000 sarà destinato alla stessa sorte del precedente: niente quorum.

Il referendum era composto da sette quesiti, tra cui l'eliminazione del rimborso per le spese elettorali, l'abolizione del voto di lista per l'elezione della Camera dei deputati e l'abolizione del voto di lista per l'elezione dei membri togati del CSM⁹⁵.

La strategia utilizzata da Silvio Berlusconi per contrastare il referendum radicale fu quella di sostenere l'astensionismo, e il quorum non si raggiunse. Nel 2001 ci fu il primo referendum costituzionale nella storia della Repubblica italiana per la modifica del titolo V della parte II della Costituzione: vinse il "Sì" con il 64,2%, senza necessità di raggiungere il quorum per la natura costituzionale del referendum.

La legge costituzionale oggetto del voto confermativo venne anche definita "legge sul federalismo", poiché l'obiettivo era riscrivere nella parte citata la Costituzione attribuendo in questo modo poteri maggiori alle Regioni.

Ai due successivi referendum abrogativi, nel 2003 e nel 2005, toccò la stessa sorte.

I quesiti del primo referendum vertevano sulla reintegrazione dei lavoratori illegittimamente licenziati e sulla servitù coattiva di elettrodotto⁹⁶; mentre i quesiti del secondo erano quattro, tra cui l'abolizione ai limiti alla ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni e l'abolizione del divieto di fecondazione eterologa.

Nel 2006 ci fu un secondo referendum costituzionale. Venne proposto dal centro-destra ed era mirato alla modifica della parte II della Costituzione, tra cui la fine del bicameralismo e la riduzione del numero dei deputati e dei senatori. Vinse il "no" con il 61,2%.

Nel 2009 il referendum abrogativo proposto da alcuni referendari, tra cui spicca nuovamente il nome di Mario Segni, non raggiunse il quorum. I quesiti del referendum erano tre, e riguardavano: l'impossibilità per una

.

⁹⁵ Consiglio Superiore della Magistratura.

⁹⁶ Ovvero l'abrogazione dell'obbligo per i proprietari terrieri di dar passaggio alle condutture elettriche sui loro terreni. Venne proposto dai Verdi.

certa persona di candidarsi in più circoscrizioni e l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista più votata invece che alla coalizione, sia alla Camera che al Senato.

Il referendum del 2011 invece raggiunse un successo: tutti e quattro i quesiti raggiunsero la netta vittoria del "sì". Riguardavano: l'abrogazione delle norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia nucleare, abrogazione delle norme che prevedono che all'interno della tariffa dell'acqua sia compresa anche la remunerazione del capitale investito dal gestore e l'abolizione della legge sul legittimo impedimento del presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri.

Il 4 dicembre del 2016 si tenne il terzo referendum costituzionale nella storia della Repubblica italiana. La riforma prese il nome dai suoi promotori, ovvero Renzi e Boschi, ed era diretta a modificare la parte II della Costituzione.

Anche questo referendum verrà trattato nello specifico nei capitoli successivi, ma è necessario sottolinearne i punti chiave.

Le disposizioni della riforma riguardavano il superamento del bicameralismo paritario, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL⁹⁷ e la revisione del titolo V, ed infine la riduzione del numero dei parlamentari.

I risultati del referendum furono una sconfitta politica ma soprattutto personale: Renzi si dimesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nelle prime ore del 5 dicembre 2016.

L'ultimo referendum in Italia si è tenuto nel 2020 ed è stato il quarto referendum costituzionale nella storia della Repubblica.

Il referendum venne indetto per l'approvazione del testo della legge costituzionale recante modifiche agli art. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari⁹⁸.

⁹⁷ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

⁹⁸ Referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari, in *riformeistituzionali.gov.it*, 2020.

Il "sì" vinse con il 69,96%. Le conseguenze di questo referendum sul sistema politico sono poco prevedibili, quel che è certo è che dalla XIX legislatura avremo 400 deputati e 200 senatori.

È da sottolineare come questo referendum si sia inserito in un periodo storico molto particolare. A causa della pandemia in primis, e adesso del conflitto tra Russia e Ucraina, il Parlamento è impegnato in questioni apparentemente più rilevanti, lasciando in secondo piano il problema della legge elettorale.

Le elezioni politiche del 2023 sono sempre più vicine e anche a causa del taglio dei parlamentari, le modalità sempre più incerte.

CAPITOLO II

2. Mario Segni: Mister Referendum

Mario Segni, all'anagrafe Mariotto, nacque a Sassari il 16 maggio 1939.

Figlio d'arte, ereditò dal padre Antonio Segni ex Presidente della Repubblica la vocazione per la politica.

Il suo percorso di studi si orientò verso la giurisprudenza che gli garantì una carriera accademica e fu professore ordinario della cattedra di Diritto Civile all'Università di Sassari fino al 2011.

Come il padre, iniziò la sua carriera nella Democrazia Cristiana dove divenne deputato la prima volta nel 1976.

Alcuni lo soprannominarono il "Pannella degli anni '90", a dimostrazione del legame fondamentale che si instaurò tra Segni e i referendum.

Fu il promotore di due referendum cardini per la storia della Repubblicana italiana, ovvero quello del 1991 sulla preferenza unica nella legge elettorale per la Camera dei deputati e nel 1993 del referendum sull'abrogazione di alcune parti della legge elettorale del Senato della Repubblica, al fine di introdurre il sistema maggioritario nella legge elettorale.

Come riportò Mario Segni nel suo libro "Niente di personale, solo cambiare l'Italia", Francesco Merlo si espresse sulla sua figura politica in questi termini: "Immaginare Mario Segni senza referendum è come pensare a San Francesco senza il saio" ⁹⁹.

Ma non fu assolutamente così. Come il Professor Segni evidenziò più volte, il referendum venne utilizzato come mezzo per raggiungere un determinato obiettivo, non come fine ultimo della sua azione politica.

Indubbiamente è a lui che si deve la realizzazione dei referendum istituzionali che introdussero il sistema il maggioritario e il bipolarismo e, inoltre, l'elezione diretta dei rappresentanti locali.

53

⁹⁹ Segni M., "Niente di personale. Solo cambiare l'Italia", Rubbettino, 2010.

Ma la figura di Mario Segni fu molto di più di un semplice "Mister Referendum", ma anzi fu un uomo che ebbe l'Italia in mano e soprattutto la concreta possibilità di cambiarla.

2.1 Il sistema elettorale

È necessario comprendere quale fosse il sistema elettorale in vigore in Italia nel 1991 per procedere all'analisi del movimento referendario che si venne a creare per una sua modifica.

È necessario sottolineare, come affermato dalla sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale, che "la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa" 100. Per cui, la scelta del sistema elettorale è rimessa al legislatore ordinario, e ciò risulta di fondamentale importanza per gli effetti politici sul sistema.

La scelta del sistema elettorale è in grado di incidere direttamente sulla vita politica dell'ordinamento di un paese, e ha un ruolo fondamentale nella determinazione del sistema partitico proiettato nelle istituzioni rappresentative, ma anche sul comportamento stesso degli elettori¹⁰¹.

Nella rinata democrazia italiana successivamente all'esperienza del regima fascista, la prima convocazione alle urne su scala nazionale si tenne il 2 giugno del 1946 per l'elezione dell'Assemblea costituente. La legge elettorale di tale elezione era basata su un sistema proporzionale con trentadue grandi circoscrizioni, molto simile alla legge introdotta nel 1919; questo poiché tutte le forze antifasciste protagoniste della guerra di liberazione volevano ottenere un posto al tavolo nel quale si sarebbero decise le sorti dell'ordinamento democratico¹⁰².

Alla Costituente spettava il compito di scrivere la nuova Carta costituzionale della Repubblica italiana, e inoltre si doveva esprimere sulla futura normativa elettorale: il proporzionale venne confermato.

Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", Il Mulino, 2019.
 Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", Il Mulino, 2020.

¹⁰² Ihidem

Seppur con sistemi elettorali diversi, deputati e senatori dal 1948 per oltre quarant'anni vennero eletti con sistemi proporzionali.

Alla Camera, era prevista l'attribuzione dei seggi alle liste di candidati concorrenti nelle 32 circoscrizioni che suddividevano il territorio nazionale, a ciascuna delle quali veniva attribuita un numero di seggi che variava in base alla registrazione della popolazione nell'ultimo censimento¹⁰³.

Sulla base dei voti, i seggi venivano assegnati alle liste dei partiti politici e gruppi politici organizzate su base circoscrizionale, attribuendo a esse tanti seggi quanti quozienti interi fossero contenuti nella cifra elettorale di ciascuna; mentre i seggi non assegnati nelle circoscrizioni confluivano nel collegio unico nazionale, ripartiti poi tra le sole liste che avessero ottenuto almeno un quoziente intero in una circoscrizione¹⁰⁴. Inoltre, all'elettore veniva data la possibilità di votare tre o quattro candidati in medesime liste, introducendo i così detti voti di preferenza.

Al Senato invece, seppur il sistema elettorale fosse strutturalmente diverso rispetto a quella della Camera, i risultati producevano comunque un esito proporzionale. Infatti, venivano combinati i collegi uninominali con il proporzionale. Il collegio uninominale veniva attribuito direttamente solo nel caso in cui il candidato avesse ottenuto più del 65% dei voti, veniva infatti definita una "soglia impossibile" ¹⁰⁵. Nel caso costante di non ottenimento della soglia, i seggi non coperti venivano attribuiti proporzionalmente, sempre nell'ambito della Regione, ai gruppi di candidati che si fossero presentati col medesimo contrassegno¹⁰⁶. Dopo aver fissato sulla base del collegamento il numero di seggi spettanti ai partiti, avveniva la nomina dei candidati che possedevano le migliori percentuali di voti a livello collegiale.

L'unico tentativo di modifica del sistema elettorale prima dei referendum degli anni '90 avvenne nel 1953 sotto la spinta della coalizione centrista guidata dal democristiano Alcide De Gasperi.

¹⁰³ Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", op. cit.

¹⁰⁵ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

¹⁰⁶ Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", op. cit.

Al fine di favorire una maggiore governabilità al sistema politico, De Gasperi propose un correttivo per l'elezione della Camera, che consisteva in un premio di maggioranza da attribuire all'insieme dei partiti collegati tra loro, che avesse raggiunto a livello nazionale la metà più uno dei voti validi, ovvero la maggioranza assoluta dei voti espressi¹⁰⁷. Il premio di maggioranza consisteva nell'attribuzione di 380 seggi alla coalizione vincente. L'opposizione accusava De Gasperi di aver adottato una "*legge truffa*", poiché appariva favorire la coalizione centrista in quanto solo essa poteva aspirare al premio di maggioranza¹⁰⁸.

Nelle elezioni del 1953 il premio di maggioranza non scattò per pochi voti e la legge venne abrogata nel luglio del 1954.

L'idea di riformare il sistema elettorale venne accotonata per i decenni successivi riaffiorando soltanto successivamente.

Il movimento referendario si venne a creare su un sistema proporzionale in vigore in Italia dal 1948 che assicurò un sistema molto stabile che permise una perfetta riproducibilità dei meccanismi di allocazione dei seggi e l'applicazione di un modello democratico consensuale a ogni livello del governo¹⁰⁹. Fino alla fine degli anni '70 il modello proporzionale veniva considerato un criterio non questionabile, anche definito "quasi costituzionale"¹¹⁰.

Fino al 1994 la composizione politica di Camera e Senato risultò molto omogenea, ma ovviamente il sistema provocò delle conseguenze nella strategia partitica per le elezioni. Soprattutto alla Camera, dove era presente la possibilità delle preferenze multiple, si sviluppava un contesto favorevole alla nascita di competizione intra partitica, dove i candidati di medesimi partiti entravano in competizione per i voti di preferenza; la creazione di queste alleanze interne comportava l'obiettivo mirato dell'esclusione dei competitori appartenenti ad altre fazioni.

¹⁰⁷ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ibidem.

Mentre al Senato, senza il voto di preferenza e il sistema delle liste, si favoriva un coordinamento centralizzato per quanto riguarda la scelta dei candidati, che in questo modo potevano essere assegnati a collegi dove il partito poteva raggiungere il quorum e quindi ottenere un seggio.

Sulla base di questo sistema elettorale si vennero a creare le condizioni che scardinarono il principio proporzionale e il sistema dei partiti, grazie al movimento referendario e alle inchieste giudiziarie di Tangentopoli che crearono un terremoto irreversibile per i partiti.

2.2 Il sistema politico: gli anni delle riforme perdute

Come è stato già evidenziato dall'analisi della storia dei referendum in Italia, il collasso dell'egemonia dei partiti e il successivo passaggio alla seconda Repubblica nel 1994 non fu un evento improvviso e inaspettato.

I germogli della crisi istituzionale iniziarono ad apparire già precedentemente agli anni '90 e ai successivi fenomeni dirompenti di Mani Pulite e dei referendum.

Gli anni '80 furono fondamentali per mettere in luce l'incapacità dei partiti di far fronte alle problematiche che già il sistema evidenziava.

Spesso i numeri risultano essere di fondamentale importanza per comprendere al meglio i fenomeni in evoluzione, e il fatto che tra il 1979 e il 1991 si succedettero dodici governi risulta abbastanza esplicativo.

Affinché si possa cogliere al meglio la portata che i referendum di Mario Segni ebbero sul sistema politico, l'analisi di quegli anni deve essere effettuata attraverso un *fil rouge*: la riforma istituzionale.

Nel 1983 Bettino Craxi varò un pentapartito che durò fino all'aprile del 1987, ricoprendo quasi l'intera legislatura. Una durata così lunga della legislatura non ebbe precedenti nella storia della Repubblica fino a quegli anni.

Il nuovo Presidente del Consiglio all'inizio dimostrò essere in grado di stringere le redini del sistema, ma fu sempre consapevole che la battaglia che lo attendeva sarebbe stata complessa e soprattutto una vera partita a tre: democristiani, comunisti e socialisti¹¹¹. Dopo sette anni di continuo lavoro all'interno del sistema politico, questo traguardo lo legittimò nel pensiero di aver riportato il PSI al centro della scena politica rendendolo un interlocutore fondamentale.

Nella segreteria della DC presidiava Ciriaco De Mita, deciso a far riacquistare alla Dc ciò che inevitabilmente aveva concesso ad altri partiti. L'obiettivo di Craxi fu quello di escludere il più possibile il PCI dalla scena, che di conseguenza, con ancora Berlinguer a capo, iniziò uno scontro frontale con il governo.

Il governo Craxi dovette affrontare due momenti cruciali per la storia italiana: l'ingresso nello SME¹¹² e il divorzio tra il Tesoro e la Banca d'Italia; ma ciò non fu abbastanza per completare l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici necessario dopo la crisi economica¹¹³.

Né il governo Craxi né quelli successivi si occuparono della crisi nella maniera necessaria, ed è per questo che gli anni '80 saranno definiti gli anni delle "occasioni mancate" ¹¹⁴.

Un momento chiave del governo di Craxi fu quando si rese conto che uno dei motivi per il quale non si riuscì a controllare la crisi economica fu il problema della governabilità che fu riscontrabile nelle istituzioni.

La funzione di governo appariva troppo debole per essere in grado di gestire il sistema, l'idea di una vera e proprio democrazia governante era stata perseguita solo in parte creando invece di privilegiare un sistema di autonomie istituzionali causando un amalgama confuso che generava un'intercapedine a cui era destinata scontrarsi l'azione di governo¹¹⁵.

Era evidente la necessità dell'Italia di ricevere un impulso riformatore che però l'assetto delle istituzioni politiche non consentiva.

¹¹¹ Craveri P., "L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana", Marsilio editori, 2016.

¹¹² Sistema Monetario Europeo.

¹¹³ Craveri P., "L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana", op. cit. 114 Ibidem.

¹¹⁵ Ibidem.

Le elezioni politiche del 1987 alterarono di pochi punti percentuali il quadro politico, evidenziando un lieve regresso della DC e una crescita del PSI, confermando in questa direzione la stabilità del governo¹¹⁶.

Ma in realtà questo risultato si dimostrò essere più un'illusione di stabilità che uno specchio della realtà.

Infatti, all'interno della coalizione pentapartitica iniziarono ad aprirsi delle crepe sempre più evidenti, poiché a venir meno fu il collante che teneva insieme i vari interessi contrastanti delle forze politiche, ovvero la politica del debito pubblico ormai arrivata alla fine¹¹⁷.

I risultati delle elezioni colpirono la Democrazia cristiana, difatti De Mita fu costretto ad abbandonare l'idea di una nuova egemonia del partito sul sistema, mentre Andreotti e Forlani privilegiarono una linea più moderata nei confronti dei socialisti, siglando in questo modo una tregua al fine di governare insieme.

La guida del governo democristiano venne designato prima a Giovanni Goria, ma nel 1988 De Mita raggiunse finalmente la poltrona anche se la filosofia della DC¹¹⁸ non risparmiò nemmeno lui e nel 1989 cedette la presidenza del Consiglio ad Andreotti.

Sul fronte del PCI, dopo l'illusione che i valori della democrazia potessero fondersi con il comunismo provocata dall'avvento di Gorbaciov in Urss, la segreteria passò da Natta ad Achille Occhetto.

Nel 1989 con il crollo del muro di Berlino l'immobilismo che caratterizzò il partito comunista di quegli anni venne inevitabilmente scosso.

Occhetto comprese fin da subito che il futuro per il suo partito si presentava sempre più incerto e che quindi spettasse a lui guidare una trasformazione della forza politica.

Ma è stato proprio il fenomeno della caduta del muro di Berlino a innescare un senso di patriottismo partitico sempre più difficile da gestire.

¹¹⁶ Colarizi S., "Storia politica della Repubblica. 1943-2006.", Editori Laterza, 2018.

¹¹⁸ I feudatari democristiani si dimostrarono sempre pronti ad abbattere chiunque volesse farsi imperatore, mal sopportando che un loro esponente potesse accumulare troppo potere, come in questo caso De Mita. 118 Colarizi S., "Storia politica della Repubblica. 1943-2006.", Editori Laterza, 2018.

L'esito del fenomeno portò a una netta scissione nel 1990, che vide da una parte Occhetto con il nuovo Partito democratico della sinistra, e dall'altra il Partito della Rifondazione comunista che nacque dalla corrente più di sinistra del partito comunista.

In questi anni piuttosto complicati per il sistema politico italiano, iniziò a formarsi il politico Mario Segni, entrato in Parlamento nel 1976 con la Democrazia cristiana. Muovendosi in disparte all'interno della DC, Segni ebbe il merito indiscusso di comprendere la crisi che stava colpendo il sistema istituzionale in quegli anni.

Gli anni delle riforme mancate lasciarono in lui la sempre più concreta convinzione che l'Italia avesse necessità di una riforma istituzionale e soprattutto che quella riforma dovesse necessariamente passare per una riforma di tipo elettorale.

Il sistema aveva ampiamente dimostrato l'incapacità di un'autotrasformazione, anche perché una potenziale riforma elettorale avrebbe senza dubbio messo a dura prova la stessa sopravvivenza politica dei partiti.

Tuttavia, Mario Segni venne colpito da due momenti fondamentali in cui poté intravedere per la prima volta uno spiraglio concreto verso una riforma di tipo elettorale.

Il primo momento si verificò nella primavera del 1979 nel momento in cui Sandro Pertini, allora Presidente della Repubblica, incaricò Ugo La Malfa di formare il governo¹¹⁹.

L'obiettivo di La Malfa fu quello della creazione di un governo centrista ed ebbe il totale appoggio da parte di un ampio gruppo di parlamentari democristiani di cui faceva parte anche il deputato Mario Segni, con il suo movimento "Proposta".

Ciò che diede speranza a Segni fu l'intenzione di La Malfa di creare una nuova coalizione degasperiana basata sull'accordo tra laici e DC, puntando di conseguenza a una riforma elettorale di stampo maggioritario¹²⁰.

¹¹⁹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, 1994.

¹²⁰ Ihidem

Ma la speranza venne sepolta nel giro di pochi giorni, e La Malfa si arrese di fronte alle ostilità dei socialisti e dei democristiani.

Un ulteriore elemento interessante di quegli anni venne a verificarsi proprio attorno al ruolo Bettino Craxi, rappresentando difatti una delle trasformazioni più straordinarie di un politico.

Non appena Mario Segni iniziò a promuovere la stagione referendaria, fu proprio Craxi a vestirsi del ruolo del più feroce conservatore e nemico ostile della grande riforma.

Ma in realtà non fu sempre così, infatti fu lo stesso Craxi a permettere a Mario Segni di intravedere un'occasione concreta per la riforma istituzionale progettata, poiché il leader socialista si impegnò personalmente nell'auspicare un mutamento istituzionale.

Il progetto non venne mai espresso nei suoi contenuti nemmeno come proposta di legge, ma attenendosi alle dichiarazioni dei principali esperti del partito come Giuliano Amato e Giuseppe Tamburrano, l'obiettivo doveva essere l'elezione diretta del presidente della Repubblica e il collegio uninominale per il Parlamento¹²¹. Sarebbe stata senza dubbio una rivoluzione per il sistema, ma non venne mai lanciata effettivamente come battaglia politica.

Dopo il 1983 e l'elezione alla Presidenza del Consiglio di Craxi, la riforma venne completamente arginata nel dimenticatoio, proprio perché sarebbe stata in netto contrasto con il suo agire politico e avrebbe messo in pericolo il recente consenso raggiunto dai socialisti. Proprio per questa ragione successivamente Craxi si dimostrò ostile nei confronti delle proposte di Mario Segni, come del resto quasi tutti gli altri grandi partiti.

Ciò che aveva impedito in quegli anni la grande riforma era stato senza dubbio l'atteggiamento ostile dimostrato dai partiti, sia per una incapacità di fondo di riuscire nell'impresa ma, soprattutto, perché apparve più conveniente per i loro interessi abbandonare l'idea di una riforma rispetto all'idea di abbandonare potere sul campo di gioco.

¹²¹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

Ciò che rappresentò un punto di svolta nella storia del sistema italiano fu il 1989. La caduta del muro di Berlino e il conseguente venir meno dell'Urss creò le condizioni ottimali per architettare al meglio una riforma che per Mario Segni doveva essere di carattere elettorale.

Il quadro della sinistra venne radicalmente modificato a causa della trasformazione del PCI in PDS.

Ma in realtà, più la crisi sopraggiungeva all'interno del Parlamento più i partiti politici si ergevano a difensori del sistema, consapevoli ora più che mai che la riforma li avrebbe colpiti personalmente.

Mario Segni ebbe il grande merito di comprendere a pieno questa situazione e la sempre più evidente necessità di un mutamento, capacitandosi del fatto che l'unica speranza per il sistema risiedeva nell'individuare un soggetto nuovo che potesse scardinare le vecchie regole: non poteva che essere la società civile.

Il movimento referendario di Mario Segni non nacque improvvisamente, bensì fu progettato e maturato negli anni precedenti. Indubbiamente le circostanze del sistema politico contribuirono alla maturazione del progetto. Come è già stato analizzato, Marco Pannella insieme al suo partito si dimostrò un forte sostenitore dell'istituto referendario, rendendosi promotore di svariate consultazioni popolari. Nel 1986 Pannella propose la "Lega per il collegio uninominale", con l'obiettivo di una riforma sulla legge elettorale. Questa iniziativa colpì Mario Segni, ormai convinto che i tempi fossero maturi per la grande riforma del sistema.

Segni aderì al movimento in maniera attiva, diventando in poco tempo uno degli organizzatori.

L'adesione gli permise di entrare in contatto diretto con una delle personalità più singolari della politica italiana e soprattutto con un politico che del referendum ne aveva fatto il centro della sua battaglia politica¹²².

L'iniziativa ebbe però vita breve a causa del collegamento tra la proposta referendaria e il partito radicale.

-

¹²² Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

Il Partito radicale proprio in quegli anni subì una delle crisi di credibilità peggiori della storia, a causa dell'elezione nel 1987 di Ilona Staller, alias Cicciolina. Ormai la credibilità della Lega era compromessa poiché si presentava come una diretta proiezione di Pannella e dei radicali, e apparve difficoltosa la possibilità di convincere gli italiani che il risanamento dello Stato potesse partire proprio da chi aveva portato in Parlamento una pornodiva¹²³.

L'unico modo per salvaguardare la proposta fu quello di creare un'iniziativa autonoma rispetto ai partiti, e Segni e altri diedero vita al "Movimento per la Riforma elettorale".

Nel luglio del 1987 presentarono alla Camera una proposta di legge con circa sessanta firme e nel gennaio del 1988 il tema fu fortemente rilanciato dalla comparsa di un appello che venne firmato da trentuno personalità autorevoli dei settori più disparati, che prese il nome di "Manifesto dei 31"¹²⁴.I firmatari furono personalità del calibro di Rita Levi Montalcini, Umberto Agnelli, Domenico Fisichella ed altri, e l'impatto sull'opinione pubblica risultò ottimo sin dal primo momento.

In realtà, nonostante l'impegno di Mario Segni e i suoi, il dibattito non coinvolse un bacino allargato di persone e nemmeno il teatro politico. Ma lo sforzo e l'impulso di quegli anni non fu inutile, poiché si sarebbe trasformato nei successi maturati negli anni successivi.

L'autunno del 1989 rappresentò una svolta per il movimento referendario di Segni.

Dopo il 1953, che segnava l'ultima volta in cui la Camera si espresse in tema di materia elettorale, nel 1989 la Camera venne chiamata nuovamente ad esprimersi in materia durante il dibattito sulle autonomie locali.

L'evento rappresentò una possibilità per Segni, poiché in questo modo gli venne concesso di presentare emendamenti contenti la proposta della elezione diretta dei sindaci e la Camera sarebbe stata costretta a votarli¹²⁵.

¹²³ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁴ Ibidem. 125 Ibidem.

Nessuno diede la giusta importanza a un evento che in realtà si presentò come cruciale.

Con questa mossa politica, Segni e i suoi uomini furono in grado di inserire un embrione di riforma elettorale nella legge in discussione¹²⁶.

Soprattutto a non rendersene conto furono Forlani, Andreotti e Gava¹²⁷ che considerarono il leader referendario una semplice turbolenza che puntualmente si affacciava nei momenti delicati della Dc¹²⁸.

Segni apparve agli occhi del partito come il classico democristiano dissidente con l'obiettivo di formarsi una corrente personale, che probabilmente sarebbe stato tacitato da un incarico governativo in futuro, ma tutto fuorché una minaccia. Si sbagliarono.

Segni e il movimento, nonostante si presentarono molto cauti nei confronti di una possibile vittoria, non partirono sicuramente scoraggiati. Anzi, la situazione che si presentò in Parlamento apparve essere favorevole: i due principali gruppi di opposizione, ovvero quello comunista e quello missino, si dichiararono favorevoli ma soprattutto la Democrazia cristiana, a causa delle varie articolazioni al suo interno, non fu in grado di presentare un fronte compatto per esprime il disaccordo nei loro confronti¹²⁹.

Andreotti escluse pubblicamente la possibilità che il governo potesse richiedere la questione di fiducia sulla legge in questione a cui faceva a capo all'emendamento proposto da Segni, e il consenso popolare fu alto.

Ovviamente, prendendo coscienza del pericolo e della determinazione del leader referendario, cominciarono una serie di manovre per cercare di disinnescare la bomba ormai scagliata verso il sistema politico.

Ad accentuare l'importanza della discussione in Parlamento per cui Segni e i suoi avevano deciso di battersi, furono le elezioni amministrative per il rinnovo del consiglio comunale di Roma. Ma le coincidenze del caso vollero che specularmente negli stessi giorni New York eleggesse il suo sindaco.

¹²⁶ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

¹²⁷ In quel momento rappresentavano il triumvirato che reggeva il partito di maggioranza relativa.

¹²⁸ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

¹²⁹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

Questo confronto ed il paragone scaturito furono fondamentali per evidenziare la diversità dei due sistemi e soprattutto i vantaggi di quello americano, che la sera stessa ebbe il suo sindaco, mentre a Roma si dovettero aspettare ancora molte settimane per la ricerca dell'accordo¹³⁰.

Craxi si oppose fortemente alla proposta, l'elezione diretta dei sindaci avrebbe posto fine alla rendita di posizione socialista poiché si sarebbe restituito agli elettori il potere di scelta espropriato dagli stessi partiti¹³¹.

La reazione fu durissima e la conseguente minaccia dell'apertura di una crisi di governo istantanea.

I giornali riportarono titoli di questo calibro: "Se un solo sindaco viene eletto dal popolo il PSI farà la crisi!"132, e la conseguenza fu che Andreotti chiese la fiducia, decaddero gli emendamenti e la battaglia finì.

Mario Segni non si arrese, capì che la via del Parlamento non era la strada più efficace poiché la coalizione governativa si sarebbe dimostrata costantemente ostile a una proposta di riforma. Serviva una via fuori dai partiti e dal Parlamento e arrivò il momento dei referendum.

Nell'aprile del 1989 si tenne il congresso nazionale della FUCI¹³³ presieduto da Giovanni Guzzetta e qui per Mario Segni si aprì un nuovo spiraglio e l'inizio della sua vera sfida verso il sistema.

Il focus del congresso verteva sulla questione istituzionale, optando per la scelta dei referendum elettorali, e difatti Guzzetta si dimostrerà uno dei promotori più attivi del movimento referendario.

Segni fu entusiasmato da questo avvenimento, e cogliendo l'occasione chiese immediatamente di avere un incontro con i dirigenti della FUCI.

Il pacchetto referendario auspicato da Mario Segni prevedeva al suo interno tre quesiti: la preferenza unica per la Camera dei deputati, l'elezione diretta del sindaco e l'introduzione della formula maggioritaria al Senato.

¹³⁰ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

¹³³ Federazione Universitaria Cattolica Italiana.

Si iniziò a pensare concretamente al progetto per la riforma, e le possibilità che si presentarono per architettare la battaglia furono due: il referendum o la proposta di legge a iniziativa popolare.

Per quanto riguarda il referendum i problemi giuridici erano maggiori, poiché il referendum sulle leggi elettorali non può limitarsi ad abrogare una norma, bensì ciò che è fondamentale al fine della sua ammissibilità è la normativa di risulta, ossia si rende necessaria l'introduzione di un sistema direttamente applicabile, non compromettendo la normale funzione dell'organo nel caso dell'abrogazione della norma sottoposta a quesito¹³⁴.

Questo limite apparve incidere negativamente soprattutto per la proposta sul Senato, poiché per la Costituzione il numero dei senatori deve corrispondere a 315, mentre le circoscrizioni previste dalla legge elettorale erano pari a 228, di conseguenza con la regola del collegio uninominale che prevedeva l'elezione di un senatore per ogni circoscrizione il numero dei sentori sarebbe stato equivalente a quello delle circoscrizioni, quindi inferiore al numero previsto dalla Costituzione¹³⁵.

A risolvere il problema furono Guzzetta e Galeotti, consiglieri giuridici di Segni, prevedendo l'elezione di settantasette senatori con la regola proporzionale. Il sistema sarebbe stato per tre quarti maggioritario e per un quarto proporzionale.

Un primo ostacolo venne superato e si poté procedere verso la scalata referendaria.

Mario Segni fu perfettamente consapevole del fatto che imboccare la strada dei referendum avrebbe comportato delle scelte difficili all'interno del suo Movimento per la riforma elettorale, e così fu.

I dissensi maggiori arrivarono dal fronte socialista, con la conseguente uscita dal movimento di Tamburrano, Formica e Benvenuto.

Il 14 giugno 1989 Mario Segni prese la sua decisione definita, il referendum sarebbe stato presentato. La "Repubblica" si aprì in prima pagina con questo

-

¹³⁴ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹³⁵ Ibidem.

titolo: "Mario Segni ha lanciato la sua bomba ad orologeria da solo, in una saletta di Montecitorio" 136; e da qui il successo fu sempre più vicino.

La raccolta delle firme venne fissata in primavera, nel mentre il quadro politico iniziò a stabilizzarsi tutt'altro che in maniera lineare.

Le tre forze politiche principalmente coinvolte nella battaglia referendaria furono i cattolici, la sinistra e il fronte laico. Chi totalmente rimase estraneo dalla campagna fu il Partito socialdemocratico, oramai egemonizzato da Craxi.

Sul fronte democristiano invece la situazione si rivelò molto complessa, poiché apparve evidente la trasformazione della Dc, da sostenitrice del maggioritario sotto la guida di Alcide De Gasperi, a compatta difenditrice del sistema proporzionale.

Questa trasformazione investì la Dc a causa del timore nutrito nei confronti della formula maggioritaria, che si rivelava una possibile causa di un eventuale spostamento del partito verso uno schieramento moderato, ma soprattutto per timore di rompere con il PCI¹³⁷.

L'atteggiamento positivo di De Mita, allora segretario della Dc, rincuorò Segni e aiutò la diffusione dell'idea all'interno del partito che la battaglia morale¹³⁸ e quella istituzionale andassero combattute insieme, contribuendo alla diffusione del consenso verso i referendum e quindi alla riforma.

Anche il consiglio nazionale dell'ACLI¹³⁹ decise nel gennaio del 1990 di appoggiare i referendum impegnandosi attivamente nella causa.

Anche il PCI, in fase di trasformazione con il PDS, appoggiò i referendum, e fu una delle trasformazioni più significative del sistema.

Soltanto dieci anni prima Luigi Berlinguer sostenne che "la difesa della formula proporzionale si identifica con la difesa della democrazia" 140; ma

¹³⁶ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹³⁷ Poiché il meccanismo maggioritario avrebbe provocato lo spostamento dei due partiti su fronti

¹³⁸ La battaglia morale rappresentava per la cultura cattolica l'esigenza primaria da perseguire con l'azione politica.

¹³⁹ Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani.

¹⁴⁰ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

fu evidente che la situazione internazionale aveva contribuito a mutare le posizioni degli schieramenti.

In dicembre ci fu l'incontro tra Mario Segni e Achille Occhetto, che ricorderà sempre come "alleato corretto nella lunga campagna referendaria e avversario leale nei mesi che hanno preceduto le elezioni del 27 marzo 1994"¹⁴¹.

Agli inizi del 1990 però ci fu un evento improvviso che minacciò la riuscita del movimento referendario preoccupando evidentemente i suoi promotori. Pannella organizzò una riunione dei radicali, in cui il secondo giorno intervenne anche Achille Occhetto. Pannella gli propose di lanciare insieme il movimento referendario e lui accettò.

Successivamente a una prima perplessità del fronte referendario, si rese necessario chiarire la natura che voleva essere attribuita al referendum: doveva essere un'iniziativa autonoma e spontanea.

La presenza di Pannella, infatti, creò non irrilevanti problemi. A causa della sua personalità e notorietà fu abbastanza evidente che in poco tempo i referendum sarebbero diventati "I referendum di Pannella", con la conseguenza che le reazioni degli italiani non sarebbero state più quelle previste e il consenso sarebbe diventato imprevedibile.

Pannella accettò di essere estraneo al movimento e non entrò nemmeno a far parte del comitato promotore, e Segni riconobbe essergliene estremamente grato.

La fine di gennaio del 1990 rappresentò uno dei momenti più difficili per il movimento referendario, poiché si lavorò per la definizione dei quesiti.

Le possibilità referendarie furono tre: il primo sul Senato; il secondo per la Camera dei deputati sulla riduzione delle preferenze da quattro (o tre) a una; e per i comuni per l'estensione del principio maggioritario, già in vigore per i comuni sotto i cinquemila abitanti, a tutti i comuni italiani¹⁴².

Ma il fronte referendario dinanzi alle tre proposte si spaccò immediatamente: i radicali si dichiararono contrari al referendum sulla

¹⁴¹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁴² Ibidem.

preferenza unica e Pci e parte dei cattolici si rivelarono contrari al referendum sui comuni.

Mario Segni gestì al meglio la situazione che apparve quasi incontrollabile e soprattutto con poche probabilità di riunificazione, e propose immediatamente l'unico referendum dove tutti si trovavano d'accordo: il referendum sul Senato.

All'opinione pubblica il comitato promotore appena nato già si presentò spaccato, ma dovettero aspettare poche settimane prima dell'accordo raggiunto per la presentazione di tutti e tre i quesiti.

Dopo la deposizione in Cassazione del terzo referendum le acque si calmarono, ognuno all'interno del movimento presentò il referendum che aveva fortemente voluto¹⁴³.

Il pacchetto dei tre referendum rappresentò una proposta che investiva le leggi elettorali dei tre organi fondamentali, Camera, Senato e Comuni.

Da qui iniziò la battaglia coniata con lo slogan "Dalla partitocrazia alla democrazia" 144, e la storia politica italiana cambiò radicalmente.

2.3 Il referendum del 1991

L'obiettivo referendario diventò finalmente un fatto concreto, e si proseguì con la raccolta delle firme.

Secondo quanto prescritto dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 75 le firme necessarie da deporre alla Corte di Cassazione devono essere 500.000. La legge dispone che tali firme vadano raccolte nell'arco di tre mesi, e il 10 aprile venne fissato il giorno di inizio per la raccolta firme del referendum sulla preferenza unica.

Si rivelò un'impresa tutt'altro che facile, e la sede del COREL¹⁴⁵ divenne il centro propulsore di tale iniziativa.

Inizialmente il progetto sembrò affiatare molto velocemente le varie componenti dell'équipe referendaria, tant'è che lo strano fenomeno colpì

¹⁴³ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁴⁴ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

¹⁴⁵ Comitato per i referendum elettorali.

diversi giornalisti intenti a comprendere il lavoro di un gruppo di persone così diverse per mentalità, abitudini e cultura che per mesi lavorarono fianco a fianco per un obiettivo comune¹⁴⁶.

Ma l'illusione iniziale fu destinata a scontrarsi con una dura realtà: la raccolta nelle città non decollò come si sperava e dove invece partì fu solo per merito di singole personalità particolarmente entusiaste del progetto.

A frenare ulteriormente la raccolta furono le elezioni amministrative del 6 maggio che, inevitabilmente, assorbirono il personale politico rendendo impossibile l'organizzazione di qualsiasi altro tipo di manifestazione politica.

Al primo vaglio dei conti agli inizi di maggio la situazione si rivelò drastica, dopo un terzo del tempo a disposizione le firme a disposizione erano pressoché tredicimila¹⁴⁷.

La fine delle amministrative si rivelò essere un sospiro di sollievo per i promotori dei referendum, ancor di più a fronte del fatto che i risultati avevano ulteriormente aumentato la frammentazione all'interno del sistema evidenziando ancora una volta la necessità di ottenere una riforma.

Ma evidentemente l'elemento necessario per far decollare definitivamente la campagna non si presentò, e risultò fondamentale cercare di individuarne il motivo. Si capì subito che l'unica tecnica veramente efficiente si dimostrò essere la raccolta nei tavoli per le strade, compreso però soltanto qualche settimana dopo l'inizio.

Inoltre, attraverso il contatto diretto con i cittadini che la raccolta firme comportò, i promotori presero conoscenza di un ulteriore variabile di cui non si era venuti a conoscenza: il tema istituzionale era ancora un tema che colpiva le élite, non era diventato un tema di massa¹⁴⁸.

Nonostante furono numerose le perplessità nutrite verso l'evoluzione del progetto, senza alcun dubbio Mario Segni ebbe il merito di non arrendersi mai, comprendendo l'importanza di portare avanti una battaglia del genere

¹⁴⁶ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem. ¹⁴⁸ Ibidem

fino in fondo consapevole di non poter far sfuggire al movimento questa occasione.

In uno dei momenti più critici della raccolta firme, Mario Segni provò a chiedere un aiuto a Marco Pannella, che, come è stato già sottolineato, di campagne referendarie fu considerato un maestro. Dopo l'invito del comitato ricevuto qualche mese prima ad assumere una posizione defilata rispetto ai referendum, fu scontata la risposta negativa di Pannella alla richiesta di scendere personalmente in campo, nonostante egli confermerò al movimento l'appoggio politico servito sin dall'inizio.

L'ingresso di De Mita con una dichiarazione pubblica di carattere spontaneo si rivelò determinante per il successo della raccolta firme. Ma allo stesso tempo, fu un'arma doppio taglio nel momento in cui, contemporaneamente, Occhetto confermò il suo sostegno alla campagna. Questo si rivelò un problema poiché mezza Italia gridò al nuovo compromesso storico ritrovando Dc e PDS uniti insieme per la stessa causa. Segni dovette evidenziare l'assurdità delle considerazioni, specificando che anzi, il sistema maggioritario avrebbe obbligato i due partiti a capeggiare schieramenti opposti, rendendo impossibile il consociativismo, ma aspirando invece alla democrazia dell'alternanza¹⁴⁹.

Come è stato evidenziato precedentemente, nella storia dei referendum italiani il 3 giugno 1990 corrisponde a una delle pagine più buie delle consultazioni popolari. I referendum sulla caccia e sui pesticidi non raggiunsero il quorum, e si gridò alla fine dell'epoca referendaria. Questo non demoralizzò Segni, che anzi spinse sempre con più determinazione il proseguo della raccolta firme.

Una volta diffusosi il sentimento positivo che accompagnò l'esito della raccolta delle firme con la reale speranza verso un successo, il partito socialista intervenne subito con una massiccia campagna contraria.

In realtà, il risultato auspicato dai socialisti venne ribaltato, poiché altro non provocò che un incentivo positivo che fece entrare il referendum nei temi centrali della politica.

¹⁴⁹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

La tattica conclusiva delle raccolte firme si basò sulla diffusione del messaggio che il risultato apparve incerto sino al giorno prima della consultazione, esplicitando che la battaglia si giocava su poche firme e questo fu in grado di scatenare una mobilitazione straordinaria.

Le firme raccolte per il referendum sul Senato furono 608.000 ed un numero leggermente inferiore per gli altri due¹⁵⁰.

Il comitato corse un rischio evidente durante la campagna e in alcuni momenti lo sconforto rischiò di prendere il sopravvento, ma in realtà si posero le premesse concrete per la vittoria che ormai apparve essere alle porte.

I primi di ottobre la Cassazione iniziò il controllo sulla regolarità delle firme, e mai come in quella proposta di referendum si registrarono i numeri più bassi di firme irregolari.

A fine ottobre la Cassazione accertò la presenza del numero legale delle firme, e la battaglia politica venne rimandata a gennaio nell'attesa della sentenza della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale si trovò di fronte a due tipologie di problemi differenti. Il primo, di carattere generale, riguardava la possibilità o meno delle leggi elettorali di poter essere oggetto di referendum. L'argomento è controverso a causa di una dimenticanza nel testo della presentazione dell'art. 75 della Costituzione che menzionava espressamente la materia elettorale come quelle escluse dalla possibilità di referendum; ma tale argomento è già stato approfondito nel primo capitolo.

Il secondo problema invece, di carattere particolare, riguardava la chiarezza e la funzionalità dei quesiti e ovviamente l'ipotetica normativa di risulta che l'esito positivo apporterebbe nell'organo in questione.

Segni dichiarò di essere sicuro su due dei tre quesiti presentati, mentre sul referendum del Senato venivano nutriti più dubbi sui possibili problemi generati dal significato complessivo attribuito al quesito.

A rendere l'attesa della sentenza più ostile, fu l'azione intrapresa agli inizi di gennaio al fine di condizionare politicamente e psicologicamente la

-

¹⁵⁰ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

decisione della Corte: il governo dichiarò di voler intervenire all'udienza per appoggiare l'illegittimità dei referendum¹⁵¹.

L'iniziativa governativa si dimostrò essere di carattere personale, e fu Andreotti a volerla fortemente con l'appoggio indiscusso di Craxi. Fu infatti quest'ultimo a portare avanti la battaglia più ardua.

I socialisti dichiarano pubblicamente di voler evitare i referendum, altrimenti l'esito favorevole della Corte sarebbe equivalso ad un'apertura della crisi di governo intrapresa dalla loro parte.

Tale ricatto apparve ancor più sleale contestualizzandolo ai giorni in cui avvenne, ovvero alla vigilia della guerra del Golfo. L'idea di una caduta del governo in una situazione internazionale così in bilico non poté che suscitare forte preoccupazione.

Lo scoppio del conflitto non causò unicamente preoccupazione, bensì oscurò i giornali e l'opinione pubblica da qualsiasi altra informazione, come il referendum, peggiorando ovviamente le previsioni del movimento.

L'udienza della Corte ebbe inizio il 15 gennaio del 1991 e durò per tre giorni. L'esito portò alla dichiarazione di inammissibilità di due referendum, quello sul Senato e quello sui Comuni, ricevendo invece parere favorevole sulla consultazione della preferenza unica per la Camera dei deputati¹⁵².

Il colpo fu durissimo e il futuro del movimento si rivelò sempre più incerto e sull'orlo di una crisi, vivendo in quelle settimane il momento più difficile di sempre.

L'unico referendum approvato, quello sulla preferenza unica, appariva come una sconfitta in partenza. Pensare di mobilitare il paese per un cambiamento che incidesse in minima parte sul sistema elettorale appariva impossibile.

Il contenuto di un telegramma ricevuto da Pierino Rende, deputato democristiano calabrese, colpì molto Mario Segni: "Attraverso le preferenze si salda il legame tra i gruppi di poteri esterni e i partiti, e il referendum

¹⁵¹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁵² Ibidem.

può essere il grimaldello che fa saltare tutto"¹⁵³, e a breve avrebbero capito che Rende aveva ragione.

Presi dallo sconforto, il 26 gennaio riunirono i rappresentanti dei comitati referendari locali, e ancora una volta Segni mise in mostra la sua determinazione, seppur forse in uno dei momenti più difficili.

Fu necessario iniziare a progettare, il referendum doveva andare avanti e si iniziarono ad analizzare concretamente quelle che erano le tempistiche, variabili fondamentali per la riuscita della consultazione. Il referendum venne previsto in primavera, salvo che non si verificasse lo scioglimento anticipato delle Camere che avrebbe fatto slittare la consultazione.

Craxi ovviamente appoggiò la linea delle elezioni anticipate, mentre Andreotti cercò tutti i modi per far procedere ancora il suo governo, riuscendoci. Ma sembrò che gli ostacoli per i referendari non dovessero terminare più.

Una proposta dei socialisti cercò nuovamente di minare la riuscita del referendum, attraverso una leggina che avrebbe fatto slittare il referendum all'anno successivo in concomitanza con le elezioni politiche¹⁵⁴. Un vero e proprio inganno per svuotare la consultazione del suo significato facendolo coincidere con una propaganda elettorale, ma fortunatamente venne bloccata da Gava in maniera concreta e tempestiva.

A causa di tutte le varie vicissitudini dei mesi precedenti, il comitato si trovò ad affrontare una campagna referendaria in maniera impreparata. Il 9 giugno venne fissata la consultazione.

Una volta che fu chiara la data della convocazione alle urne, si presentò l'ennesimo problema da affrontare per il comitato, ossia quello di stampo politico.

Difatti, fu necessario tenere a mente che i deputati in carica erano stati eletti con la formula delle preferenze plurime, ed in questo modo legittimati a sentirsi in pericolo di fronte alla preferenza unica, ed è per questa ragione

¹⁵³ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁵⁴ Ibidem.

che venne giustificata la loro freddezza dimostrata nei confronti del referendum e il poco sostegno mostrato.

Di fronte a tutte queste avversità, la sicurezza era solo una: il comitato referendario può perdere ma non può assolutamente abbandonare la battaglia, e si procedette verso l'obiettivo¹⁵⁵.

"L'avvicinamento al traguardo del 9 giugno sembra più un calvario che una marcia trionfale" 156, così si aprì l'articolo di Mario Cervi sul "Giornale" il 25 maggio, a testimone di una situazione tutt'altro che controllata. A contribuire allo sconforto di Mario Segni furono le voci che circolarono su un presunto sondaggio effettuato da Craxi che stimava l'affluenza dal 15 al 20%, una sconfitta preannunciata.

Lo schieramento politico verso il 9 giugno si posizionò in questo modo: fortemente contrario fu il CAF¹⁵⁷ che rappresentava il vertice che da anni governava l'Italia insieme alla Lega di Bossi, mentre a favore si dichiararono il Partito repubblicano, tutta la sinistra unita e il MSI.

La Dc invece lasciò libertà di voto ai propri elettori non schierandosi mai su una posizione precisa nei confronti del referendum, seguendo in questo modo la loro linea tradizionale.

Nonostante la neutralità, fu di rilevanza un intervento insidioso che avanzò Andreotti, dichiarando in diretta televisiva il costo, e quindi a loro avviso lo "spreco", di 700 miliardi per il referendum portati avanti da Segni. L'attacco raggiunse l'apice della spudoratezza a fronte del fatto che un'affermazione del genere arrivò direttamente da un protagonista della classe dirigente che dilapidò le finanze dello Stato, e per questo motivo non si rivelò incisiva sull'opinione pubblica.

Il voltafaccia che ferì Segni più di tutti fu quello di De Mita. In una pubblica intervista descrisse il referendum come "un enorme cavolata", sostenendo che la Dc dovesse assumere la veste del "partito delle preferenze¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Così veniva definito l'accordo politico tra il leader socialista Craxi e i democristiani Andreotti e Forlani; un simbolo che rievocava il pentapartito.

¹⁵⁸ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

L'analisi successiva del referendum farà notare come in realtà il tradimento di De Mita finì per aiutare i referendari, sottolineando ancor di più la battaglia contro tutto il palazzo che si volle intraprendere e per cui si lottò. Craxi si spinse oltre i suoi alleati, e non solo invitò i suoi elettori "ad andare al mare", ma definì il referendum antidemocratico e incostituzionale. Un ossimoro politico senza precedenti.

Ma ciò che la storia vuole insegnare, è che nei referendum le indicazioni dei partiti hanno un valore limitato, l'incognita rimane sempre la preferenza di opinione degli elettori, e questo referendum ne sarà un'ulteriore dimostrazione.

Nel clima instauratosi la vittoria sembrò sempre più lontana, e gli oppositori tutti dichiararono la loro strategia: incoraggiare l'astensione.

Il nemico da battere non fu l'insieme dei semplici partiti oppositori, ma qualcosa di più importante e difficile, ossia l'astensione e l'indifferenza degli elettori.

La strada si complicò ulteriormente a fronte del fatto che solo un anno prima lo strumento referendario aveva subito uno dei peggiori cali a livello di affluenza nei referendum della caccia e dei pesticidi, aggiungendosi al fatto che il quesito tecnico che si portava avanti appariva di poca rilevanza e non sembrava avesse molte possibilità di mobilitare i cittadini in massa.

Ma Segni ci provò fino in fondo e con tutte le possibilità di cui disponeva, girò per l'Italia nella speranza di un prodigio.

Le sorprese più belle sul campo arrivarono per Segni dal fronte meridionale. Capì che la battaglia referendaria per molti equivaleva a un atto di moralizzazione, come per esempio in Sicilia che il metodo delle preferenze veniva utilizzato per controllare i voti delle famiglie da parte della criminalità organizzata. L'esito positivo sarebbe stato un eventuale successo anche contro i brogli.

A due settimane dal voto Bettino Craxi intensificò di gran lunga la sua personale battaglia sostenendo l'astensione con l'appello "Andiamo al

mare!", Bossi invece dichiarò che si sarebbe recato verso una cabina, ma in una cabina nello stabilimento balneare¹⁵⁹.

Ma più la loro campagna verso l'astensione crebbe, più Segni si rese conto che qualcosa nella società stava mutando radicalmente.

L'arroganza socialista scatenò inevitabilmente una reazione spontanea nell'elettorato, che percepì il voto come un vero giudizio sul sistema e sul modo di governare dei partiti tradizionali. La riforma elettorale apparve concretamente come la possibilità per il rinnovamento politico italiano e i cittadini non la vollero abbandonare.

La titubanza ed il timore del comitato venne sostituito da positività e speranza ed un reale desiderio di cambiamento per l'Italia.

Segni e i suoi nel corso della campagna referendaria ebbero diversi problemi con la televisione ed in particolare con la Rai, che nella strategia di astensione dei partiti oppositori giocò un ruolo fondamentale attraverso il suo silenzio nei confronti della campagna.

La strategia fu talmente evidente che Segni fu costretto a richiedere un colloquio con Francesco Cossiga, che però si risolse con un nulla di fatto.

Anche se fu l'unica comparsa di Segni in periodo di campagna referendaria, il suo dibattito di mercoledì sera a "Samarcanda" con Di Donato, vicesegretario socialista, fu un successo senza precedenti. Segni vinse il match e si assicurò un ulteriore aumento del consenso dopo il dibattito, come testimoniarono diversi elettori¹⁶⁰.

L'ultimo sforzo intrapreso dal comitato fu veramente singolare. A pensarci adesso, nell'ottica delle più recenti campagne elettorali, gli spin doctor lo valuterebbero come un "gesto disperato" e probabilmente obsoleto, e invece fu un'efficace conferma.

Si chiese a ogni sostenitore di chiamare dieci amici per convincerli a votare per il "sì", e dopo l'appello il comitato fu sommerso di fax che confermavano quanto richiesto. Fu senza dubbio straordinario. E così si

.

¹⁵⁹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁶⁰ Per esempio, Natalia Ginzburg dichiarò pubblicamente di aver deciso di votare per il "sì" soltanto dopo aver seguito il dibattito alla televisione.

chiuse la campagna referendarie, con le tasche immerse di positività ma soprattutto di sogni e speranze.

Il 9 giugno iniziò una bellissima giornata, come ricorda Mario Segni, ma questo non rasserenerò il comitato, timoroso che gli elettori potessero prendere alla lettera l'invito di Craxi. Ma così non fu.

La valanga riformista degli elettori travolse con il voto tutte le resistenze, l'affluenza fu del 62,2 % e il sì vinse con il 95,6%¹⁶¹.

Ventisette milioni di italiani si erano espressi, il cambiamento era iniziato.

2.4 Il referendum del 1993

Le ragioni che portarono alla vittoria del 1991, definita da Mario Segni come "la vittoria più bella", furono molteplici.

Indro Montarelli disse: "Appoggio le battaglie perché almeno una volta nella vita spero di vedere una riforma che cambia gli italiani, e non gli italiani che cambiano una riforma"¹⁶²; non serve aggiungere altro.

La vittoria del 1991 può essere compresa fino in fondo soltanto effettuando un'attenta analisi dell'arco temporale in cui essa si inserì.

Il crollo del muro di Berlino e di conseguenza del comunismo facilitò il venir meno dei due blocchi presenti all'interno del sistema politico, rendendo possibile la nascita di una nuova vita pubblica limpida e corretta. La riforma maggioritaria senza questo evento sarebbe stata pressoché impensabile a causa del forte condizionamento dei partiti, superiore rispetto ad altri paesi europei, dove la rigidità dei blocchi aveva sempre frenato ogni tentativo di moralizzazione e innovamento¹⁶³.

Successivamente a tale evento, si diffuse nell'aria italiana una evidente voglia di cambiamento, di profonde novità e di separazione da una politica inefficiente e corrotta.

¹⁶¹ Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", op. cit.

¹⁶² Segni M., "Niente di personale. Solo cambiare l'Italia", op. cit.

¹⁶³ Ibidem.

I partiti non furono in grado di cogliere questo sentimento, o meglio, anche se lo furono, non lo presero in considerazione e non risposero assolutamente a questa istanza.

Mario Segni vinse soprattutto per questa ragione, poiché dimostrò la capacità di essere in grado di cavalcare l'onda di una possibilità irripetibile, ascoltando i cittadini e rendendosi voce ed espressione del popolo. Fu una rivoluzione.

Il comitato referendario diventò il comitato del popolo, gli italiani si sentirono parte attiva di esso. Ma se in tutti i ceti sociali il consenso ottenuto crebbe, la diffidenza del ceto politico aumentò, e questa si rivelerà l'arma a doppio taglio che sconfisse i referendari qualche anno più tardi, ma di questo se ne parlerà più avanti.

All'indomani del trionfale referendum del 9 giugno, il comitato referendario si sentì forte di un consenso popolare senza dubbio inaspettato, ma allo stesso tempo privo di strumenti concreti per poterlo trasformare in un'azione politica.

La certezza era come al solito una sola: la riforma delle istituzioni era stata appena avviata, e l'obiettivo del passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario era ancora da costruire.

Gli interrogativi furono molteplici, tra cui la proposta di trasformare il movimento in un partito politico, appoggiata da diversi componenti del movimento referendario. Segni non tentennò assolutamente, la risposta era negativa, non si poteva tradire la fiducia di ventisette mila italiani entrando in Parlamento.

In più, il logico proseguo del comitato, ovvero quello di promuovere una nuova raccolta firme per presentare i due referendum bocciati in precedenza dalla Corte, fu molto incerto a causa di una legge dell'ordinamento.

Difatti, l'art. 31 della legge sui referendum che ne disciplina l'attuazione stabilisce che "Non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi

alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime" 164.

La proposta, ai sensi dell'articolo citato, risultava non presentabile, ma a fornire la soluzione al movimento fu Peppino Calderisi, che già da anni dibatteva per una sua interpretazione particolare della norma.

L'anno anteriore, secondo Calderisi, andava inteso non nel senso dei 365 giorni anteriori alla scadenza di una delle due Camere, bensì nel senso di anno solare precedente a tale data¹⁶⁵.

Perseguita questa strada, successivamente arrivò anche la conferma da parte del Governo, che accolse l'interpretazione di Calderisi successivamente a un'interrogazione presentata da esso, Segni e Barbera.

Il 16 settembre 1991 il comitato tornò in Cassazione e depositò i quesiti, un mese dopo sarebbe ricominciata la raccolta delle firme, questa volta spoglie dell'incertezza che aveva accompagnato la campagna precedente.

Nel frattempo, i radicali adottarono una strategia definita dallo stesso Segni molto scorretta. Proposero un pacchetto di referendum di stampo liberista ed antistatalista a cui il referendario Mario Segni non aderì. La conseguenza fu la formazione nelle elezioni del '92 di liste autonome che rivendicarono l'eredità del movimento referendario utilizzando come simbolo il "sì", questo fu veramente sleale¹⁶⁶. Ma l'elettorato punì duramente questo comportamento e non entrarono in Parlamento.

Pannella a sua volta lanciò altri due referendum sul finanziamento pubblico dei partiti e sulla droga, con la conseguenza che sul palcoscenico politico italiano si presentarono tre comitati referendari differenti e molteplici referendum¹⁶⁷.

Tutto ciò non intaccò assolutamente la strada dei referendum elettorali, a differenza del timore di Segni, e si partì con la raccolta delle firme.

¹⁶⁴ In *normattiva.it*, Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁶⁵ Ovvero, se le Camere venissero sciolte nel gennaio del 2022 non si potrebbero presentare le firme nell'anno solare precedente, ovvero nel 2021, ma si potrebbero presentare fra il 1º gennaio e il giorno dello scioglimento. Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit. ¹⁶⁶ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁶⁷ Ibidem.

Come l'esperienza precedente, l'inizio fu notevolmente lento e difficoltoso, ma bastò l'annuncio di Mario Segni sul suo ritiro eventuale in caso di esito fallimentare della raccolta per mobilitare le masse.

Il 12 gennaio in Cassazione vennero depositate circa un milione e mezzo di firme, fu l'ennesimo successo.

La conclusione della raccolta delle firme coincise con l'inizio della campagna elettorale, e i referendum condizionarono prepotentemente lo scenario indirizzando i partiti nel dover assumere una posizione netta sull'argomento.

Ciò che mancava al progetto della riforma era l'ingresso in Parlamento, e il comitato si decise: diedero vita al Patto per la riforma elettorale, anche chiamato Patto 9 giugno, che impegnò i candidati per le elezioni pubblicamente ad appoggiare in Parlamento il collegio uninominale maggioritario e l'elezione diretta del sindaco¹⁶⁸. Se si fosse ripetuta un'azione come quella assunta da Andreotti nel 1989¹⁶⁹, questa volta il movimento, indubbiamente più forte di prima, avrebbe votato contro il governo.

Questo passaggio si rese necessario, anche perché le nuove riforme avrebbero richiesto modifiche costituzionali che non sarebbero state potute perseguite attraverso il referendum, ovvero la loro arma più forte.

La reazione all'interno delle fila della Democrazia cristiana fu violenta, l'invito diretto fu quello di stracciare il Patto e il leader protagonista di questa azione fu proprio Forlani.

Segni prese una decisione che ancora ad oggi gli rende onore: l'esigenza primaria del paese non può essere considerata meno importante della disciplina del partito. La posizione fu caratterizzata da estrema fermezza e la Dc tacque ridimensionando inevitabilmente l'offensiva scagliata in precedenza.

-

¹⁶⁸ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁶⁹ Chiese la fiducia sulla legge che conteneva le disposizioni delle autonomie locali a cui Segni e i suoi avevano proposto un emendamento sull'elezione diretta del sindaco, facendo cadere di conseguenza la proposta.

Oltre quattrocento candidati firmarono il Patto, quasi tutto l'assetto dei partiti, ad eccezione del MSI e Rifondazione comunista¹⁷⁰.

Il risultato delle elezioni del 5 aprile creò un vero scossone all'interno del sistema partitico: De e PSI uscirono pesantemente sconfitti, un'era era giunta al termine, ma il futuro risultò ancora più incerto. Il risultato strabiliante fu che 168 candidati che avevano aderito al Patto furono eletti¹⁷¹. Il vuoto politico che si creò portò il movimento referendario a dover indicare non soltanto lo sbocco istituzionale che oramai era ben chiaro, bensì anche il ruolo politico che il movimento avrebbe assunto all'interno della crisi evidente che investì il sistema politico.

Tre giorni dopo le elezioni Mario Segni diede una svolta senza precedenti, convocando una conferenza stampa e dichiarando la sua candidatura alla presidenza del Consiglio.

La reazione dell'opinione pubblica fu di vero e proprio entusiasmo, ed emblematiche furono le 20.000 cartoline inviate a Francesco Cossiga contenenti gli appelli di affidare l'incarico a Mario Segni.

Più contraddittoria fu invece la risposta del Patto che egli stesso aveva fortemente voluto creare. La risposta negativa arrivò dal fronte dei pidiessini, mentre apparve positiva quella dei laici, democristiani e repubblicani.

Un altro ennesimo scossone ridimensionò il piano di Mario Segni: Francesco Cossiga rassegnò le proprie dimissioni. Il problema principale diventò l'elezione del Presidente della Repubblica.

Ovviamente tale missione apparve un impegno molto distante da quelli che si erano intrapresi con il Patto, ma inevitabilmente tale avvenimento era destinato a diventare di fondamentale importanza per gli scenari futuri e quindi per lo sviluppo della riforma, e ancora una volta dimostrarono a pieno la propria natura trasversale.

Fu molto difficile avanzare una proposta per il Patto, di conseguenza ci si impegnò in maniera compatta verso una certezza: negare il voto a uomini

-

¹⁷⁰ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁷¹ Ibidem.

che rappresentavano il vecchio sistema partitico, ovvero ad Andreotti, Craxi e Forlani¹⁷².

L'obiettivo primario era evitare una vittoria della linea antiriformista e antireferendaria, che avrebbe potuto bloccare tutte le iniziative del movimento come già avvenne negli anni precedenti. Questo si rivelò più complicato del previsto, e trovare un accordo fra tutti fu un orizzonte sempre più lontano.

La decisione di Mario Segni cercò di arginare al minimo i danni che questa elezione avrebbe potuto provocare all'interno del movimento e prese una decisione: egli non partecipò alle votazioni esponendo in questo modo il suo dissenso ufficiale, chiedendo agli altri componenti di votare secondo coscienza.

Dopo varie vicissitudini e alternanze di nomi e l'improvviso assassinio di Falcone, il Parlamento elesse Oscar Luigi Scalfaro, un parlamentare della vecchia prima Repubblica.

Giuliano Amato venne incaricato di formare il nuovo governo, e si presentò per il Patto il problema riguardante l'atteggiamento da assumere nei confronti di colui che era stato uno degli uomini più vicini a Craxi.

La scelta fu determinante per i successi ottenuti in seguito: non venne assunto nessun atteggiamento pregiudiziale nei confronti di Amato, la scelta dipese unicamente dalle posizioni assunte verso la questione istituzionale.

Le richieste del movimento verso Amato furono decise: nessun atteggiamento contrario verso i referendum e favorire la discussione in Parlamento sulla riforma elettorale per gli enti locali¹⁷³. Amato accettò, riconoscendo la necessità di un'azione di stabilizzazione delle istituzioni.

Dopo la formazione del governo Amato, le promesse vennero mantenute e dopo poche settimane iniziò alla Commissione Affari costituzionali della Camera il dibattito sulla legge elettorale dei comuni e delle province¹⁷⁴.

Il primo e uno dei più importanti successi del movimento referendario arrivò: l'Italia ebbe finalmente l'elezione diretta del sindaco.

83

¹⁷² Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁷³ Ibidem.

Fu un successo senza precedenti, poiché convergerono gli obiettivi referendari, il principio maggioritario e la scelta immediata dell'uomo di governo, trovandone una applicazione concreta.

Segni ricorda l'elezione del capo dello Stato e la battaglia dell'elezione diretta del sindaco come uno dei momenti più felici ed importanti della campagna. Di qui a poco, infatti, il Patto perse la sua funzione e la sua spinta e i parlamentari si allontanarono tra loro.

Prima di arrivare alla descrizione di tale declino, è necessario ripercorrere gli eventi cruciali che determinarono la campagna referendaria.

Un evento di notevole importanza fu il convegno dei "Popolari per la riforma" organizzato il 10 ottobre al Palaeur di Roma. Nonostante le varie perplessità e i vari timori per l'idea immensa dello spazio adibito, fu un vero successo. Mario Segni concluso il suo intervento con questa frase: "*Non ci fermeremo, non ci fermeranno*"¹⁷⁵.

Le motivazioni di tale successo vanno riscontrate anche nel fenomeno Tangentopoli, che oramai iniziò a investire tutta l'opinione pubblica.

La risposta proveniente dalla Dc al successo di Mario Segni e alle accuse dei giudici milanesi si concentrò in un inasprimento nei confronti del leader referendario, caratterizzato da azioni duri e intolleranti.

I dirigenti della Democrazia cristiana procedettero all'esclusione di Segni dalla Commissione Bicamerale per le Riforme istituzionali, e l'operato dell'ormai soggetto escluso si orientò verso un dialogo con Martinazzoli, futuro segretario del partito. Con il cambio di segreteria della Dc, si aprì una nuova fase per il movimento referendario.

Ormai il partito, nonostante il cambio di segreteria, apparve come un partito segnato da una profonda crisi dovuta dall'invecchiamento della classe dirigente e per il distacco creatosi con la società, i cittadini non tollerarono più quel personale politico ormai devastato dal fenomeno Tangentopoli che li identificò come inefficienti e corrotti.

Martinazzoli comprese la difficoltà del momento in cui esso venne inserito, e optò comunque per una trasformazione graduale sino ad arrivare a

.

¹⁷⁵ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

posizioni favorevoli verso il referendum. Difatti, agli sgoccioli del referendum il partito si schierò apertamente per il "si".

È importante sottolineare che tra Segni e Martinazzoli ci furono diverse occasioni di confronto, ed ovviamente il terreno di scontro si rivelò essere costantemente l'innovamento. Emblematici risultano essere gli scambi riportati da Mario Segni nel suo libro tra i due politici: "*Usa il bisturi*" consigliava Segni, e Martinazzoli rispondeva "*I maggiori problemi me li crei tu*"¹⁷⁶.

Nel febbraio del 1993 i rapporti tra il movimento e la Dc arrivarono a un bivio decisivo: Segni richiese pubblicamente tramite una lettera al segretario Martinazzoli di compiere un atto di coraggio, creare un nuovo partito popolare dove sarebbero conversi i cattolici democratici e tutti i "Popolari per la Riforma". Martinazzoli declinò la proposta di creare un partito del tutto nuovo, non comprendendo che quello sarebbe stato l'unico modo per salvare la Dc dal più grande terremoto che travolse il sistema partitico italiano. A questo punto la rottura fra la Dc e Segni apparve a egli stesso come un destino irreversibile.

A novembre però, una nuova notizia colpì Mario Segni: si reclamò il suo ingresso nella Commissione Bicamerale per le Riforme istituzionali. La svolta non soddisfò il referendario, poiché la tendenza prevalente appariva essere quella della ricerca di una riforma che evitasse i referendum. A posteriori in realtà il suo ingresso si rivelerà fondamentale per determinare ciò che accadde qualche mese dopo.

Segni accettò di entrare e si pose l'obiettivo assoluto di seguire i lavori con attenzione al fine di tenere irremovibile la linea assunta dal movimento.

Lo sconfortò colpì Segni non appena varcò il grande salone della Lupa: Andreotti, Forlani, Craxi e De Mita presidente. Come era possibile pensare che il fior fiore della prima Repubblica potesse dar vita all'Italia del futuro? L'intenzione di De Mita era varare una legge elettorale basata sul premio di maggioranza lasciando il sistema delle liste di partito ed escludendo il

¹⁷⁶ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

collegio uninominale¹⁷⁷. In questo modo il sistema non avrebbe subito trasformazioni, assicurandosi ancora una volta la partitocrazia del sistema. Segni si oppose frontalmente, e De Mita propose un sistema misto con quota proporzionale al 40%, annacquando il passaggio al sistema maggioritario¹⁷⁸. Ai primi di dicembre la Commissione decise sui principi della riforma e il relatore Cesare Salvi propose ambiguamente "un sistema misto di maggioritario e proporzionale" a cui corrispose un emendamento contrapposto di Segni sul principio di "un sistema maggioritario con correttivi proporzionali"¹⁷⁹. Sul voto Segni fu largamente battuto, ma è proprio ciò di cui il movimento aveva bisogno per ottenere una svolta concreta.

La settimana successiva il relatore Salvi presentò una proposta di legge sui principi della riforma referendaria, la maggioranza si spezzò duramente. Si era giunti ad una svolta: la Commissione fu condannata al naufragio, il tentativo di evitare i referendum era fallito.

Fu un momento di svolta poiché per l'ennesima volta si rese evidente l'incapacità del vecchio sistema di autoriformarsi: Segni aveva nuovamente ragione, e mai come questa volta fu evidente.

La data della consultazione venne fissata per il 18 aprile, la prima data possibile, a dimostrazione del fatto che le conseguenze di Tangentopoli iniziarono a dimezzare il Parlamento¹⁸⁰.

La campagna referendaria venne intrapresa con uno spirito totalmente diverso rispetto a quello indossato nel 1991, la vittoria appariva sicura.

A mutare rispetto al 1991 non fu soltanto il pronostico, ma anche gli schieramenti, creando non poche problematiche all'interno del movimento. Le due ali estreme, presentatesi favorevoli nel 1991, furono invece contrarie al referendum: Fini e il suo MSI e Rifondazione comunista.

I voltafaccia non mancarono nemmeno in questa occasione, e a sorprendere furono principalmente quelli dei Verdi e di Leoluca Orlando e della Rete¹⁸¹.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁷⁷ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁸⁰ A differenza della data fissata per il referendum precedente, ovvero l'ultima data possibile.

¹⁸¹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

Ma a preoccupare Segni, che si dimostrò sempre in grado di fornire un'analisi impeccabile dello scenario sociale del paese, fu più il fronte favorevole che quello contrario.

Come è già stato ricordato, Martinazzoli portò la sua nuova segreteria della Democrazia cristiana sul fronte del "sì", insieme a Gava e Pomicino e diversi esponenti della vecchia guardia democristiana.

Improvvisamente il referendum apparve essere lo strumento di rinnovamento appoggiato dalla classe politica che, proprio per il loro comportamento, spinse i cittadini all'estrema mobilitazione con la speranza di un nuovo ciclo. La campagna non fu facile come venne previsto inizialmente.

L'evoluzione che il sistema politico italiano e soprattutto i partiti stavano sperimentando era spaventosa: giorno dopo giorno l'Italia fu scossa sempre di più dalle varie inchieste giudiziarie. Tangentopoli era al picco della sua popolarità. E tale clima finì per ricadere anche sulla figura di Segni: ad iniziare dalla consegna di un dossier che lo riguardava e lo implicava direttamente in attività illecite con Gelli e Ortolani, per finire con i mutamenti dell'opinione pubblica condizionata dal suo allineamento con tanti uomini e partiti coinvolti direttamente nell'inchiesta "mani pulite".

A rendere il clima ancora più complesso fu l'accusa giunta il 27 marzo dai giudici di Palermo nei confronti di Andreotti per collusioni con la mafia. Segni reagì in maniera repentina ed efficace per evitare che il clima potesse ulteriormente inficiare l'impresa dei referendum: uscì ufficialmente dalla Democrazia cristiana. Segni la ricorda nel suo libro come "una delle decisioni più difficili" della sua vita.

Il leader referendario diede le sue dimissioni attraverso una dichiarazione molto commovente: "Il partito di De Gasperi, di Moro, di Antonio Segni si è trasformato in una macchina di potere e di interessi che ha lasciato spazio alla criminalità organizzata (..), ormai il mio dovere è fare politica in modo

diverso "182; arrivò anche la dichiarazione di Martinazzoli in replica, ricordata da Segni con il termine "infelice": "È finito un tormentone" 183.

Dal momento delle dimissioni la campagna referendaria si svolse in un clima molto più pacifico, con la sicurezza di Mario Segni di essere al riparo da qualsiasi attacco.

Il 18 aprile arrivò, e lo spirito di Segni come ricorda nel suo libro, fu tutt'altro che ottimista. Ma questa volta si sbagliò, alle 14 i risultati arrivarono e si confermarono sorprendenti: il "sì" vinse con 1'83%.

"L'Italia ha scelto la nuova Repubblica, ha voltato le spalle alla politica della proporzionale e dei partiti tradizionali", così ricorderà Segni nel suo libro, dichiarando di essersi sentito realmente orgoglioso¹⁸⁴.

Per alcuni la vittoria venne considerata scontata, ma di certo ad apparire scontato non fu il futuro prossimo della politica italiana.

Un dubbio restò, e riguardò la reale identità delle forze politiche verso un appoggio al sistema uninominale che, in teoria, puntava a un sistema bipartitico di tipo anglosassone tale da garantire l'alternanza tra maggioranza e opposizione¹⁸⁵. In un sistema multipartitico come quello italiano, la strada si dimostrò incerta sin dal giorno successivo alla consultazione, ed in effetti si rivelò un brutto presagio.

Il 18 aprile 1993 rimarrà una data incisiva nella storia della Repubblica italiana, sancendo definitivamente la fine di un sistema partitico che aveva governato per oltre quarant'anni il paese in maniera indisturbata tramite partiti e modalità che ormai persero tutta la loro credibilità.

Non fu soltanto una improvvisa e generalizzata riconversione verso il sistema maggioritario, bensì una chiara protesta contro i partiti¹⁸⁶.

Il cambiamento che si prospettò fu di dimensioni mai testate fino a quel momento, e tale interpretazione può riscontrarsi nelle parole di Giuliano Amato in Parlamento successivamente all'esito referendario: "*Mai in*

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Colarizi S., "Storia politica della Repubblica. 1943-2006.", op. cit.

¹⁸² Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁶ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, op. cit.

passato il voto popolare era stato sollecitato e si era conseguentemente espresso su un numero così significativo di quesiti di così profondo e incisivo impatto istituzionale. L'indicazione è stata chiara. Si vuole cambiare e si indica la strada del cambiamento che è certamente politico, ma è innanzitutto istituzionale. È autentico cambiamento di regime, che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare limitandosi a trasformare un singolare al plurale" 187.

Il segnale era chiaro, i cittadini si erano espressi. Era arrivato il momento di convertire i risultati in una trasformazione concreta, era giunto il momento delle istituzioni.

2.5 Gli anni del post referendum

Gli effetti sul sistema politico provocati dalla consultazione popolare del 1993 furono molteplici e significanti.

Il referendum aveva intrapreso il suo corso, la rivoluzione era stata messa in atto, ma come ricordò Bobbio, nonostante i risultati si dimostrassero significativi e positivi, il referendum non poteva che essere solamente un buon punto di partenza¹⁸⁸. A trasformare i risultati, esplicativi della chiara volontà popolare, dovevano essere i partiti, e la situazione indubbiamente si complicò.

Consapevole delle responsabilità derivate dalle forti aspettativi dei cittadini italiani, Giuliano Amato si dimise due giorni dopo la consultazione, successivamente a un dibattito in Parlamento.

La formazione del nuovo governo apparve come un passaggio estremamente delicato, a fronte del fatto che il primo obiettivo del nuovo governo sarebbe diventato automaticamente il completamento della riforma istituzionale cominciata con i referendum all'interno delle aule parlamentari.

89

 ¹⁸⁷ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, op. cit.
 ¹⁸⁸ Ibidem

Per molto tempo apparve logico che l'uomo ideale per svolgere al meglio questo compito, forte di un grande successo popolare, dovesse essere proprio l'uomo che guidò la campagna referendaria, Mario Segni¹⁸⁹.

Furono diverse le convergenze sul suo nome, da Occhetto a Bossi, ma chi mise un veto irremovibile fu proprio la Dc, ex partito del referendario.

Il presidente Scalfaro decise di convocare Romano Prodi per affidargli l'incarico, che immediatamente telefonò Segni per proporgli la vicepresidenza del Consiglio dei ministri.

Scalfaro sperò molto in questa conclusione, comprendendo che all'interno del clima popolare formatosi e il sistema politico sempre più in crisi, Mario Segni potesse rappresentare la speranza per i cittadini e l'equilibrio per il sistema. Il suo intento infatti era di assegnare al referendario sia la vicepresidenza che il Ministero per le Riforme istituzionali.

Mario Segni fece un tentativo, cercando di capire quali e quanti partiti del movimento referendario avrebbero potuto appoggiare un governo Prodi, ma il tentativo non ebbe possibilità alcuna e rifiutò l'offerta.

Il giorno successivo il presidente Scalfaro diede l'incarico a Carlo Azeglio Ciampi, ex governatore della Banca d'Italia e primo presidente del Consiglio non parlamentare della storia repubblicana¹⁹⁰.

Al momento del suo incarico, Ciampi non tenne nessuna consultazione formale con i partiti, e chiese a Mario Segni di assumere il Ministero delle riforme istituzionali. Le pressioni ricevute da Segni furono notevoli, ma ebbe sempre il merito di mantenere la sua linea, e rifiutò anche questa volta. La presidenza del Consiglio di Ciampi fu uno dei primi eventi rivoluzionari successivi alle consultazioni popolari. Come è già stato evidenziato, fu un presidente estraneo ai partiti, guidando un "governo istituzionale" di cui i componenti vennero decisi "nello spirito e nella lettera dell'art.92 della Costituzione"¹⁹¹.

¹⁹⁰ Colarizi S., "Storia politica della Repubblica. 1943-2006.", op. cit.

¹⁸⁹ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁹¹Art. 92 Cost.: "Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri". Colarizi S., "*Storia politica della Repubblica*. 1943-2006.", op. cit.

Il governo istituzionalizzato si compose con una fiducia allargata, che andava dal Pds, ai Verdi fino ai Repubblicani. Nel momento del giuramento solenne si presentò un ulteriore ostacolo: la Dc chiese ed ottenne l'assegnazione del Ministero delle riforme istituzionali ad Elia, mentre Barbera venne delegato per i rapporti con il Parlamento¹⁹². Ovviamente la decisione scatenò dissenso all'interno della maggioranza, il "Governo del 18 aprile" e le "riforme" dovrebbero far capo ad un democristiano?¹⁹³ Ovviamente Barbera risolse lo sgomento attraverso la sua storia personale e il suo impegno referendario, giustificando quindi un diverso incarico: esso mantenne gli incarichi con il Parlamento ma ottenne il "concerto" con Elia per le riforme istituzionali.

Quale sarebbe stato il futuro del movimento referendario in questa stagione politica?

Come in tutti i passaggi storici, quello dalla prima alla seconda Repubblica è stato possibile attraverso una rivoluzione politica ed istituzionale, e il movimento referendario ebbe il merito di aver creato una grande unità nazionale sulle nuove istituzioni, ma il progetto politico complessivo sembrava non essere raggiungibile¹⁹⁴.

A rendere difficile la realizzazione risultava essere l'eterogeneità del movimento, che rappresentò una caratteristica vincente per il proseguo dei referendum, e una condizione inconciliabile per trasformarlo in una forza politica.

Il tentativo comunque ci fu, cercando di unificare i movimenti nati all'interno della campagna referendaria, ovvero "Popolari per la riforma" e "Verso alleanza democratica", uniti in "Alleanza democratica"¹⁹⁵. Ciò che accumunava il tentativo era la volontà condivisa di superare i vecchi modelli partitici, con l'unico obiettivo di creare un programma concreto comune a forze culturali differenti.

194 Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

91

¹⁹² Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, op. cit.

¹⁹³ Ihidem

¹⁹⁵ Ibidem.

A compattarsi e a prendere forma intorno al desiderio di cambiamento fu anche la Lega, che però oltre all'esigenza di cambiamento risultava essere inconciliabile con Alleanza, a causa della dominanza delle tendenze più irrazionali al fine di ottenere un obiettivo opposto, ovvero superare lo Stato unitario attribuendo al Nord la totale autonomia¹⁹⁶.

L'aria di cambiamento era tangibile, e la formazione di queste forze politiche ne è la più chiara testimonianza.

La profonda divisione tra le forze politiche del cambiamento risultò ancora più evidente di fronte alla divisione inevitabile che si creò non appena si iniziò a parlare della riforma.

Durante l'estate però, la titubanza di Mario Segni sull'efficacia di Alleanza democratica ebbe le sue tristi conferme. Il PDS concluse con la Rete un accordo per le future elezioni, inoltre anche i rapporti con Rifondazione si mossero verso lo stesso traguardo: si stava venendo a formare il fronte della sinistra unita¹⁹⁷.

Arrivò l'approvazione della nuova legge elettorale che comportò la definitiva destabilizzazione del movimento referendario.

La legge n.276 del 1993, anche detta Legge Mattarella ereditando il cognome del suo relatore, venne approvata il 4 agosto del 1993.

Indubbiamente il referendum del 1993 contribuì al superamento della convenzione proporzionalista che caratterizzò tutto il primo periodo della storia repubblicana¹⁹⁸. L'approvazione della nuova legge elettorale fu condizionata dal risentimento verso la tesi, ribadita anche dal Capo dello Stato, che implicava il fatto che essa sarebbe stata dovuta essere scritta "sotto dettatura" del corpo elettorale¹⁹⁹. Ovviamente tale tesi conteneva in sé diversi interrogativi che rendono ulteriormente più complessa l'intera questione dei referendum elettorali, come sull'esistenza o meno della derivazione di un vincolo per il legislatore scaturito dalla consultazione popolare e anche sulla valenza assunta da esso "di indirizzo".

¹⁹⁸ Tarli Barbieri G., "La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano", Giuffrè Francis Lefebvre, 2018.

¹⁹⁶ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁹ Ibidem.

È comunque constatabile che l'esito referendario e il contesto politico istituzionale assecondarono l'approvazione di una legge derivante da una logica maggioritaria.

La legge Mattarella prevedeva che l'elezione dei tre quarti dei componenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati avvenisse in collegi uninominali con il metodo plurality²⁰⁰; il rimanente quarto dei seggi invece venisse eletto con metodo proporzionale con regole differenti per i due rami del Parlamento²⁰¹.

Al Senato l'elezione avveniva attraverso il metodo D'Hont²⁰² a livello regionale tra candidati collegati alla stessa lista, sommando i voti ottenuti nei singoli collegi uninominali e proclamando eletti i candidati sconfitti che ottenevano le maggiori percentuali rispetto ai voti espressi nei singoli collegi²⁰³.

Alla Camera, la quota proporzionale veniva attribuita attraverso la ripartizione in ventisei circoscrizioni, coincidenti con la divisione regionale del territorio. I seggi venivano ripartiti attraverso il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti a livello nazionale tra liste bloccate corte che avessero superato il 4% dei voti, ovvero la soglia di sbarramento²⁰⁴. La nuova legge elettorale prevedeva quindi un sistema elettorale misto, in cui la prevalenza era il sistema maggioritario: 475 seggi alla Camera e 232 al Senato venivano assegnati con una formula maggioritaria a turno unico.

²⁰⁰ Il metodo plurality è il metodo più semplice utilizzato nella formula proporzionale. È caratterizzato dall'utilizzo di collegi uninominali con un voto incentrato sul candidato. All'elettore verranno presentati i nomi dei candidati ed esso potrà scegliere soltanto un candidato. Il candidato vincitore corrisponderà al candidato che ha ottenuto più voti all'interno della propria circoscrizione, ossia la maggioranza relativa. Esempio più concreto della formula maggioritaria plurality è il Regno Unito.

²⁰¹ Tarli Barbieri G., "*La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*", Giuffrè Francis

Lefebvre, op. cit.

²⁰² È un metodo utilizzato dalle formule proporzionali attraverso il metodo del divisore (un'alternativa è il metodo del quoziente come il cosiddetto quoziente Hare). Il metodo prevede la divisione dei voti ottenuti da ogni lista per un numero progressivo, fino a quanti seggi devono essere assegnati nel collegio. I seggi disponibili vengono assegnati in base risultati in ordine decrescente. È considerato il sistema "meno proporzionale" rispetto alle altre formule, poiché tende a favorire i partiti più grandi.

²⁰³ Tarli Barbieri G., "La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano", Giuffrè Francis Lefebvre, op. cit.

²⁰⁴ Ibidem.

Il 3 ottobre Mario Segni annunciò pubblicamente la consapevolezza di ritenere ormai irrealizzabile il progetto di Alleanza Democratica, e da qui il sogno dei cittadini nato il 18 aprile si infranse di fronte a una triste consapevolezza.

Secondo un'analisi successiva, Mario Segni capì che commisero un errore imperdonabile che li portò diretto verso la sconfitta. Alla fine, comprendendo che Alleanza non avrebbe avuto nessuna speranza, si trovarono stritolati dalle richieste perentorie dei due poli, si doveva andare "o di là o di qua"²⁰⁵. Seguirono la strada dell'alleanza con i partiti, e nel 1994 si imbatterono nella sconfitta più pesante per i referendari. Probabilmente, sarebbe stato necessario rifiutare subito la scelta fra destra e sinistra, e avrebbero dovuto imporre loro stessi la scelta agli altri a fronte del forte consenso popolare, anche perché per completare il cammino sarebbero stati necessari anni e solo un movimento nazionale compatto avrebbe potuto compiere l'impresa fino in fondo²⁰⁶. Questo fu un errore, e probabilmente uno dei rimpianti più grandi del movimento, ormai l'occasione sfuggì immediatamente.

Quanto è stato realizzato del disegno referendario?

Le parole d'ordine che hanno accompagnato il movimento referendario di Mario Segni sono state la restituzione del potere di decisione al cittadino e la stabilità delle istituzioni, e in parte tali concetti entrarono finalmente nel dibattito politico²⁰⁷. L'idea del maggioritario entrò comunque nella cultura politica italiana, più rapidamente e più profondamente di quanto si potesse pensare agli albori della stagione referendaria, aprendo un nuovo capitolo della storia politica italiana.

Analizzando gli effetti che il governo Ciampi subì conseguentemente ai vari scossoni del sistema partitico, fu che l'unico punto di consenso che unì tutto lo schieramento referendario fu quello di porre fine alla legislatura²⁰⁸. Durante tutta la campagna elettorale che precedette le elezioni politiche del

²⁰⁵ Segni M., "Niente di personale. Solo cambiare l'Italia", Rubbettino, op. cit.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

²⁰⁸ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, op. cit.

1994, fu evidente che le distanze interne createsi nei nuovi poli non furono inferiori a quelle esistenti fra i poli stessi²⁰⁹.

L'obiettivo della bipolarizzazione del sistema dei partiti attraverso la formula maggioritaria ha presupposto la depolarizzazione delle sue componenti, ma ad intervenire in senso contrario fu proprio la politica del risentimento²¹⁰. L'equivoco evidente delle conseguenze dei referendum fu che, al contrario di come si era auspicato, la creazione di due aggregazioni omogenee nel sistema non si realizzò, rafforzando il centro secondo le logiche dei vecchi sistemi.

Nonostante alcuni degli obiettivi auspicati dalla battaglia referendaria non risultarono totalmente realizzati, il ruolo dei referendum si dimostrò fondamentale per porre definitivamente fine alla cosiddetta partitocrazia.

Sulle macerie del terremoto derivato dai referendum e dalle varie inchieste giudiziarie di Tangentopoli, i partiti cercarono affannosamente di ricomporre i propri pezzi, ma a causa della fine anticipata della legislatura e le elezioni del 1994, si decretò ufficialmente la fine delle forze politiche che fino ad allora avevano egemonicamente governato l'Italia.

La scomparsa dalla scheda elettorale dei simboli e dei nomi di tutte le forze politiche che per quasi cinquant'anni i cittadini erano stati abituati a votare fu una rivoluzione senza precedenti ²¹¹.

Fu in questo vuoto politico che si inserì Silvio Berlusconi con il suo neonato partito di Forza Italia che rivoluzionò radicalmente la politica italiana, e questa fu un ulteriore effetto di nota rilevanza che incise sulla storia del paese.

Uno degli slogan più belli coniati dal movimento referendario era: "Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini"²¹²; la Repubblica dei partiti era stata distrutta, ma la Repubblica dei cittadini a cui auspicava il movimento, non è mai stata realizzata.

95

²⁰⁹ Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, op. cit.

²¹¹ Colarizi S., "Storia politica della Repubblica. 1943-2006.", op. cit.

²¹² Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, op. cit.

Mario Segni, l'uomo che aveva l'Italia in mano, che senza soldi, senza organizzazioni, senza televisioni e senza strutture né partiti ha cambiato il sistema politico come fece De Gaulle in Francia nel 1958, che senza nessuna carica riuscì in questa impresa, fu un fenomeno irripetibile²¹³.

Il traguardo auspicato evidentemente non verrà raggiunto da Segni, ma senza dubbio gli si deve il merito di non essersi trasformato in una forza politica come le altre per non deludere i suoi elettori, e soprattutto di aver tracciato un futuro per l'Italia.

.

²¹³ Segni M., "Niente di personale. Solo cambiare l'Italia", Rubbettino, op. cit.

CAPITOLO III

3. Matteo Renzi: il contraccolpo

Matteo Renzi nacque a Firenze l'11 gennaio del 1975, ed è attualmente senatore e leader del partito politico Italia Viva.

Viene ricordato come il Presidente del Consiglio dei ministri più giovane nella storia della Repubblica italiana, davanti a Benito Mussolini. È indubbio che la sua personalità sia tra le più osannate e ricordate nella storia del sistema politico italiano degli ultimi dieci anni. Protagonista di varie crisi di governo, noto per la sua spiccata capacità comunicativa, ricordato spesso come l'erede di Silvio Berlusconi e soprattutto, ai fini di tale elaborato, promotore del referendum costituzionale del 2016 che lo condannò alle dimissioni dirette da Palazzo Chigi e dal suo partito, il PD. Si appassionò alla politica grazie al padre, ex democristiano, da cui ne ereditò la cultura politica che ne contraddistingue fino ad oggi il suo atteggiamento, neutrale e mediano in svariate battaglie politiche, con un mix di cultura pop televisiva che ha prodotto il Matteo Renzi di oggi, anche soprannominato da molti "il Berluschino" 214.

Da molti il linguaggio di Mattero Renzi viene considerato un vero e proprio marketing politico, capace di arrivare a svariate fette di elettorato fino ad ora ritenute irraggiungibili, e senza dubbio è stata questa sua dote innata e la sua cultura politica a rendere possibile la sua ascesa al potere apparentemente inarrestabile, fino appunto al 2016.

Forte del consenso e della popolarità ottenuta grazie alla Presidenza del Consiglio, nel 2016 propose un referendum costituzionale che avrebbe modificato in maniera sostanziale la nostra Costituzione, modificando 47 articoli su 139 tanto da averla potuta definire la più ampia e complessa modifica costituzionale mai realizzata fino ad ora²¹⁵.

²¹⁴ De Lucia M., "Il Berluschino. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi", Kaos Edizioni, 2014.

²¹⁵ Panizza S., Romboli R., "Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi", G. Giappicchelli Editore, 2016.

Proprio Matteo Renzi, come anni prima Mario Segni, si ritrovò con l'Italia in mano e la possibilità concreta di cambiare il sistema istituzionale in maniera radicale. Ma il 2016 cambiò drasticamente il leader e il suo futuro, e il contraccolpo personale a cui dovette andare incontro fu pesantissimo. Ma è stata decretata la fine dei conti per

l'impulso riformista di Renzi? Solo il tempo darà la risposta.

3.1 L'ingresso in politica

Appare interessante ricostruire le tappe principali che hanno portato il politico Matteo Renzi a diventare il Presidente del Consiglio dei ministri più giovane della storia italiana.

Come è già stato evidenziato, Renzi crebbe al fianco del padre, definito più volte dallo stesso come il suo "mentore politico". Tiziano Renzi, caratterizzato da una cultura democristiana prima e poi appartenente al Partito Popolare italiano, trasmise al figlio una cultura mediana che ne caratterizza fino ad oggi la sua personalità. Adolescente degli anni '90, figlio di una cultura pop contaminata dall'era mediatica di Silvio Berlusconi, crebbe in questo modo appassionato e incuriosito dal mondo della politica, agevolato da una dote innata di comunicazione strabiliante, divenne rappresentante di istituto nel suo liceo, affacciandosi per la prima volta alla rappresentanza.

Matteo Renzi si affacciò concretamente alla politica quando era ancora studente universitario di giurisprudenza, e si avvicinò ai "Comitati per Prodi" iscrivendosi al Partito popolare italiano, ovvero la nuova ragione sociale della Democrazia cristiana distrutta dopo gli scandali di Mani Pulite; divenne portaborse di Lapo Pistelli, politico fiorentino deputato dell'Ulivo²¹⁶.

Nel 1999 Renzi si laureò nella facoltà di Giurisprudenza e divenne segretario provinciale del PPI, e apparve chiara fin da subito la sua

.

²¹⁶ De Lucia M., "Il berluschino. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi", Kaos Edizioni, 2014.

inclinazione verso la politica, l'obiettivo era farla diventare il suo mestiere, e negli anni ci riuscì.

Emblematiche sono alcune dichiarazioni rilasciate nel libro "Ma le giubbe rosse non uccisero Aldo Moro" in veste di coautore insieme e Pistelli pubblicato nel 1999: "Il tuo obiettivo deve essere quello di spiegarmi cos'è la politica, non quale schieramento scegliere", "Io non ho capito quali sono gli elementi che distinguono la destra dalla sinistra", e ancora "L'inciucio, il solito compromesso a cui ci portano i politici"²¹⁷. Apparve già evidente come nelle vene di Renzi agli albori da politico, scorresse fin da subito una predisposizione verso il dibattito, verso la polemica e la determinazione. Saranno tutte queste caratteristiche ad agevolare la sua scalata fino a Palazzo Chigi. E saranno anche le stesse convinzioni che sulla fine degli anni '80 accompagnarono il referendario Mario Segni, ovvero la consapevolezza di doversi differenziare dalla vecchia classe politica e dimostrarsi "diverso" agli occhi dei cittadini.

Il 2001 è stato un anno cruciale per il politico fiorentino, poiché successivamente all'elezione di Francesco Rutelli alla presidenza del neonato partito Margherita, entrò ufficialmente a far parte della sua corrente stringendo un rapporto diretto con il leader.

Sin da subito Matteo Renzi si trovò a suo agio in mezzo alla classe politica ed al pubblico, a fronte di diverse esperienze televisive già accumulate fino a quel momento. Cominciò a mettere in mostra le sue spiccate capacità comunicative soprattutto attraverso varie interviste sui quotidiani nazionali, dimostrandosi agguerrito nei confronti dei suoi avversari. Gli si deve riconoscere la capacità, maturata sin da subito, di sapersi sdoganare dalla vecchia nomenclatura partitica, indipendentemente da valori e ideali²¹⁸.

"La Margherita non è la solita pizza", così recitò lo slogan coniato da Renzi per il partito, dimostrando a tutti le sue capacità e ottenendo l'incarico di coordinatore fiorentino direttamente dal leader Rutelli²¹⁹.

99

²¹⁷ Pistelli L., Renzi M., "Ma le Giubbe rosse non uccisero Aldo Moro", Giunti, 1999.

²¹⁸ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", Effigi, 2018.

²¹⁹ De Lucia M., "Il berluschino. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi", op. cit.

La carica di coordinatore portò Renzi a un ripetuto scontro diretto con la DS, detentori in quegli anni del Municipio fiorentino, che lo portò il 13 giugno 2004 alla sua elezione alla presidenza della Provincia di Firenze, con il 54,52%, 347.000 elettori lo votarono senza neanche conoscere bene il futuro premier²²⁰. Il primo vero incarico elettivo arrivò per Matteo Renzi a soli 29 anni.

Rimarrà in carica fino al 2009 sottoponendosi a un estenuante attività presidenzialista, vivendo di pubbliche relazioni e costruendo il suo futuro al di là della poltrona provinciale poco soddisfacente²²¹.

Difatti, la poltrona di presidente della Provincia di dimostrò un buon trampolino di lancio per quella più prestigiosa di sindaco di Firenze, diventata ufficiale il 29 settembre del 2008: "Mi sono trovato davanti a un bivio. Da una parte la scelta ordinaria, logica e saggia, di fare un'altra legislatura in Provincia, per poi candidarmi al Parlamento secondo una carriera di prassi. Dall'altra il rischio, l'avventura. Corro senza paracadute, perché prima della mia carriera viene Firenze. E se perdo, non farò l'assessore di chi vince. Se vinco mi impegnerò a cambiare Firenze "222". Annunciò così ufficialmente la sua candidatura alle primarie del Partito democratico per Palazzo Vecchio, e mai "rischio" si rivelò più calcolato di questo.

Le battaglie intraprese da Renzi per vincere le primarie del PD furono le stesse che in parte che lo accompagnano fino ai giorni d'oggi: cambio generazionale delle dirigenze, netta rottura con il passato e avanzamento del nuovo²²³. Una chiara vena riformista e rinnovativa iniziò a evidenziare Matteo Renzi e la sua politica, e la sua strategia si dimostrò vincente riuscendo nella vittoria delle primarie.

La sua vittoria decreta un ulteriore cesura fondamentale della politica italiana: qualcosa cambiava soprattutto nel fronte elettorale, e lui ebbe il

²²⁰ Vecchi D., "L'intoccabile. La vera storia di Mattero Renzi", Chiarelettere, 2018.

²²¹ Ihidem

²²² De Lucia M., "Il berluschino. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi", op. cit.

²²³ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

merito di comprenderlo al meglio e si dimostrò capace di cavalcare l'onda. Difatti, per aumentare il proprio consenso, conquistò il popolo senza bandiera e senza simboli politici, dimostrandosi il centro di convergenza della volontà del popolo. Suscitò la stessa necessità che i cittadini italiani già provarono negli anni '90, forti di un distaccamento generale dagli schemi politici tradizionali e bisognosi di concretezza e rinnovamento.

Se in passato le piazze erano colme di simboli di appartenenza, Renzi fu in grado di destrutturare il sistema consegnando all'Italia l'idea di una politica che appartenesse a tutti²²⁴.

L'8 giugno 2009 alle urne Renzi ottenne il 47,5% dei voti, costretto al ballottaggio con il candidato di centro-destra Galli, che venne sconfitto il 22 giugno con il 60% delle preferenze²²⁵. Matteo Renzi diventò sindaco di Firenze.

La formazione della giunta comunale di Renzi verrà considerata una vera e propria rivoluzione: unicamente composta da 10 componenti, di cui 5 uomini e 5 donne, con l'età media equivalente a 40 anni. La prima bomba rinnovatrice di Matteo Renzi era stata lanciata.

Comuni denominatori della sua legislatura comunale si dimostreranno essere il requisito della concretezza e dell'età, e soprattutto il disvalore dei partiti, nessuno escluso.

Come la poltrona della presidenza della Provincia non era abbastanza per le aspirazioni politiche di Renzi, così si dimostrò essere Palazzo Vecchio, che venne utilizzato da Renzi per arrivare a Roma senza passare per le urne.

Infatti, Renzi non passò nemmeno un giorno senza confrontarsi con la politica nazionale, principalmente in termini di critiche nei confronti dello stesso PD bersaniano.

Il 2010 fu un anno drastico per la politica italiana, vittima di un discredito internazionale causato dai vari scandali del governo Berlusconi e una crisi economica gravissima. Qui Matteo Renzi fu in grado di vestirsi di un "nuovo

²²⁴ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

²²⁵ De Lucia M., "Il berluschino. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi", op. cit.

futuro per l'Italia", e lo slogan "Rottamazione della vecchia politica!" diventerà emblematico per sancire un punto di svolta nella politica di Renzi. "Non faccio distinzioni tra D'Alema, Veltroni, Bersani. Basta! È il momento della rottamazione, senza incentivi"; questo sarà lo slogan che lo porterà prima alla direzione del PD e successivamente del paese²²⁶.

Ovviamente la reazione del Partito Democratico non fu delle migliori, anzi si dimostrarono immediatamente timorosi di quella che voleva essere la rivoluzione di Renzi con l'obiettivo di scardinare poltrone direttamente a Palazzo Chigi. La reazione di chiusura fu assimilabile a quella che dimostrarono i partiti della Prima Repubblica, gelosi e custodi del potere politico ottenuto nel campo tradizionale.

Nel 2012 Matteo Renzi annunciò ufficialmente la sua candidatura alle primarie del partito, che però confermarono la sconfitta di Renzi, attribuendo la vittoria a Bersani con il 61%. Ma in realtà, il risultato apparve essere una sconfitta intrinseca di vittoria: per il sindaco di Firenze aver ottenuto il 40% degli elettori di centro-sinistra dimostrava che il PD era oramai scardinato dalla vecchia guardia.

In ordine cronologico, a susseguire la sconfitta delle primarie di Renzi si tennero le elezioni politiche del 2013. Sotto molti aspetti, la convocazione alle urne del 2013 costituì il punto terminale della parabola di quella denominata Seconda Repubblica²²⁷.

La posizione di Renzi alle elezioni fu chiara, sostenne Bersani nella sua candidatura allineandosi momentaneamente alle direttive del Partito Democratico.

Il risultato fu un PD spaccato in due: Bersani conquistò appena 300.000 voti in più di Berlusconi, Bersani aveva perso²²⁸. E se fosse stato Matteo Renzi a vincere le primarie, avrebbe vinto le elezioni? Questi gli interrogativi dentro le direttive del PD, ormai consapevoli che qualcosa era nettamente

102

²²⁶ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

²²⁷ Craveri P., "L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana", op. cit. ²²⁸ Vecchi D., "L'intoccabile. La vera storia di Mattero Renzi", op. cit.

cambiato, l'adeguamento si dimostrava necessario e Matteo Renzi si fece trovare pronto.

3.2 Il governo Renzi

Le elezioni del 2013 rientrano tra quelle tornate elettorali definite "spartiacque" nel sistema politico italiano, proprio come quelle del 1994. Gli effetti causati probabilmente risultarono meno evidenti, ma allo stesso tempo fondamentali per il futuro dell'Italia.

È necessario contestualizzare gli anni trattati, definendoli come caratterizzati dalla più grande crisi economica dal dopo guerra e non solo, ma anche afflitti da un alto tasso di crisi di credibilità della politica.

Difatti, il sistema politico fu caratterizzato dalle dimissioni del Presidente del Consiglio Berlusconi nel novembre del 2011, di cui esecuzione si fece garante Giorgio Napolitano²²⁹.

Il Presidente Napolitano, preoccupato dalla crisi economica italiana, reagì tempestivamente nominando senatore a vita Mario Monti e conferendogli l'incarico di formare un governo tecnico²³⁰.

Monti svolse il suo compito indirizzato principalmente al rispetto dei vincoli esterni imposti dall'Unione Europea, non riuscendo però ad arginare il costante calo del PIL.

Ad anticipare la tornata elettorale del 2013 non fu soltanto l'evidente crisi economica che investiva il paese, bensì anche una nuova esplosione di episodi di corruzione politica principalmente riguardanti il finanziamento pubblico dei partiti²³¹.

L'impatto sull'opinione pubblica di tali avvenimenti risultò inevitabile e allo stesso tempo poco compreso dalle forze politiche che si preparavano per le elezioni.

I partiti politici si dimostrarono insufficientemente capaci di gestire tale nuova esplosione di scandali, con la conseguenza che il clima politico che

²²⁹ Craveri P., "L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana", op. cit. ²³⁰ Ibidem.

²³¹ Ibidem.

si venne a instaurare ricordò per molti aspetti quello del 1992-1993: il paese necessitava di una forte stretta finanziaria per arginare i danni causati da una classe politica evidentemente responsabile.

Così si presentarono gli schieramenti alle elezioni del 2013: da una parte il PD con Bersani e la convinzione netta di poter restituire il potere di governo alla sinistra; sul fronte opposto Berlusconi, dopo aver annunciato fino a due mesi prima delle consultazioni l'assenza di interesse nella sua candidatura, correttosi poi dopo la sconfitta di Renzi alle primarie; e si presentò un terzo polo, pronto a trasformare il sistema bipolare in maniera rivoluzionaria, il Movimento 5 stelle capeggiato dal comico Beppe Grillo.

Il risultato fu evidente, e chiara si dimostrò la netta sconfitta del PD con il suo candidato Bersani. Crebbero di gran lunga le astensioni, a testimonianza della forte crisi di fiducia e della disaffezione politica che colpiva l'elettorato italiano, ma allo stesso tempo e, a testimone dello stesso fenomeno, il neonato Movimento 5 stelle ottenne il 25% dei consensi validi. Tale voto venne definito anche un "voto di protesta" poiché in questo modo i cittadini espressero il loro disaccordo verso la degenerazione del sistema, togliendo il voto alla classe politica e indebolendo così la struttura delle istituzioni²³².

Non fu l'unica trasformazione del sistema politico, bensì è necessario citare anche la conversione della Lega Nord, inizialmente presentatasi agli elettori come movimento difensore delle regioni del Nord Italia, e successivamente come partito nazionale formatosi grazie alla polemica antieuropeista di cui si fece paladina.

I risultati delle urne, comunque, attribuivano di pochi punti percentuali la maggioranza al Partito Democratico, e per questa ragione Giorgio Napolitano, accompagnato dalla falsa convinzione di essere al capolinea del suo mandato da Presidente, assegnò l'incarico al leader Pier Luigi Bersani per le consultazioni al fine della formazione di un governo.

I tentativi fallirono, principalmente per la convinzione di riuscire ad utilizzare le forze politiche nuove, in questo caso il Movimento 5 stelle,

-

²³² Craveri P., "L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana", op. cit.

come trattabili e potenzialmente riconducibili dentro il partito, e le porte si chiusero tutte.

Un altro fatto di natura eccezionale allora, ma a fronte delle ultime elezioni del Presidente della Repubblica nel 2022 non di caratura particolarmente eccezionale²³³, fu la rielezione di Giorgio Napolitano come capo dello Stato a garanzia di un equilibrio politico allora necessario.

Il tentativo successivo di formare un governo stabile venne assegnato alla coalizione PD e Forza Italia presieduto da Enrico Letta, ma da qui il destino della legislatura cambiò radicalmente.

Ad inserirsi e a saper cogliere la possibilità del periodo storico fu proprio il giovane sindaco fiorentino Matteo Renzi, che a fronte dei risultati del 2013 si dimostrò sempre più consapevole di una decisiva frattura venutasi a creare all'interno dell'elettorato del PD e decise di candidarsi nuovamente alle primarie del partito.

"Un anno fa ero quello da abbattere, ora di Renzi, perché abbiamo perso le elezioni, c'è bisogno", e così annunciò la sua candidatura il 12 ottobre 2013 alla Fiera del Levante di Bari: sul palco si dimostrò già un leader e l'entusiasmo era evidente²³⁴. Insieme alla candidatura, propose anche una sorta di programma di governo in cui incluse proposte rinnovative e semplificazione della burocrazia; apparve già evidente lo spirito riformista che lo accompagnò sino al 2016.

La Leopolda²³⁵ del 2013 sancì il successo del futuro premier e con la presenza di innumerevoli protagonisti del PD a trasparire fu il messaggio

²³³ Si fa riferimento alla rielezione di Sergio Mattarella come Presidente della Repubblica per il suo secondo mandato il 29 gennaio 2022 all'ottavo scrutinio. La rielezione del Capo dello Stato accadde per la seconda volta nella storia della Repubblica.

²³⁴ Vecchi D., "L'intoccabile. La vera storia di Mattero Renzi", op. cit.

²³⁵ La Leopolda è un convengo politico annuale organizzato da Matteo Renzi a partire dal 2010. Si svolge a Firenze, presso l'ex stazione Leopolda che possiede una forte connotazione storica. Difatti, è una stazione costruita a metà Ottocento e in epoca contemporanea ha sempre ospitato eventi e manifestazioni di diversa matrice culturale. La scelta di Renzi oltre che ad essere logistica, nella sua città natale e nel centro della sua genesi politica, è anche simbolica poiché appartiene sì al passato, me è proiettata verso il futuro. Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

che non era Renzi ad andare dal partito, ma era proprio il PD ad andare verso l'ex eretico Renzi²³⁶.

L'8 dicembre del 2013 Matteo Renzi trionfò sulle primarie e gli venne assegnata la guida del partito a fronte del 67,8% delle preferenze, fu un successo.

Contemporaneamente al trionfo del nuovo segretario del Partito Democratico, il rapporto con il compagno di partito Enrico Letta continuò ad incrinarsi sempre di più. Diventeranno emblematiche le dichiarazioni indirizzate a Letta quel periodo, come il famoso hashtag #Enricostaisereno nato successivamente all'intervista nella trasmissione "Le invasioni barbariche" di Daria Bignardi²³⁷ e la frase "Non voglio fare le scarpe a Letta, il governo andrà avanti fino al 2015. Mi ricandido a sindaco di Firenze"²³⁸. Difatti la ricandidatura per Palazzo Vecchio avvenne, ma le sorti di Matteo Renzi furono notevolmente differenti.

Il 22 febbraio 2014 Matteo Renzi giurò nelle mani del Presidente della Repubblica e diventò presidente del Consiglio dei ministri annunciando pubblicamente "È finita la ricreazione"²³⁹.

La sua nomina fu un vero e proprio punto di cesura per la storia repubblicana italiana. Innanzitutto, come è già stato evidenziato, risulta essere il Presidente più giovane nella storia italiana, ed inoltre il primo sindaco in servizio a ricoprire tale carica ed il primo Presidente, escludendo i governi tecnici, a non detenere un seggio parlamentare al momento della nomina²⁴⁰. Il Governo Renzi risulta essere uno dei più longevi nella storia repubblicana, rimasto in carica fino al dicembre del 2016 a causa delle dimissioni successivamente all'insuccesso del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

²³⁶ Vecchi D., "L'intoccabile. La vera storia di Mattero Renzi", op. cit.

²³⁷ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

²³⁸ De Lucia M., "Il berluschino. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi", op. cit.

²³⁹ Vecchi D., "L'intoccabile. La vera storia di Mattero Renzi", op. cit.

²⁴⁰ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

È proprio agli albori, se non addirittura precedentemente al giuramento ufficiale, che possono essere evidenziati i tratti riformisti di Renzi premier. Il 18 gennaio 2014 Renzi incontrò il leader di Forza Italia Silvio Berlusconi concordando insieme il progetto per una nuova legge elettorale²⁴¹ e una riforma costituzionale volta a facilitare la governabilità delle istituzioni ridefinendo il Senato della Repubblica e ponendo fine al bicameralismo perfetto.

Tale incontro venne denominato "Patto del Nazareno", nome ereditato dal luogo in cui avvenne il primo incontro fra i due leader, la sede del Partito Democratico situata a Roma nel largo del Nazareno. Da qui in poi la figura di Renzi riformista venne fuori in maniera decisa.

3.3 Il referendum costituzionale

Prima di approfondire il referendum del 2016, tappa conclusiva dell'opera riformista portata avanti dal Governo Renzi, è necessario analizzare gli scenari precedenti.

Le elezioni del 2013 che decretarono, dopo una lunga vicenda travagliata, la scalata a Palazzo Chigi di Matteo Renzi si tennero con la legge elettorale n. 270 del 2005.

Anche detta Legge Calderoli, disciplinò le elezioni del 2006, del 2008 e infine quelle del 2013. Prevedeva una struttura proporzionale e un'organizzazione in ampie circoscrizioni per entrambe le camere, ma vi era una fondamentale correzione nella distribuzione dei seggi determinata dal premio di maggioranza²⁴². Alla Camera, il premio veniva assegnato alla coalizione o alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti a livello nazionale corrispondente ad almeno 340 seggi. Al Senato invece, differentemente dalla Camera, non veniva assegnato su base nazionale,

-

²⁴¹ Già da tempo Matteo Renzi dichiarava pubblicamente sullo scenario politico italiano la volontà di proporre una riforma di stampo maggioritario per il sistema elettorale a scapito della Legge Calderoli in vigore che predisponeva un sistema proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate, dichiarata poi incostituzionale con sentenza n.1 del 2014 della Corte costituzionale.

²⁴² Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", op. cit.

bensì il premio di maggioranza corrispondeva a tanti premi ottenuti nelle singole Regioni.

Le caratteristiche principali di tale legge elettorale, denominata successivamente "Porcellum" per gli effetti distorsivi che provocava sul sistema, era il voto di lista "bloccato" che non permetteva in alcun modo di esprimere un voto di preferenza. Inoltre, le soglie di sbarramento previste erano volte a penalizzare i partiti più piccoli, o più precisamente ad incoraggiarli nella formazione di coalizioni; infatti, la soglia di ammissibilità al riparto proporzionale per le liste singole era relativamente alta, il 4%, mentre per le coalizioni era sufficiente il 2%²⁴³.

La conseguenza principale che tale legge elettorale provocava nel sistema era un alto livello di disproporzionalità nella distribuzione dei seggi, raggiungendo nel 2013 il livello più alto della storia della Repubblica²⁴⁴.

La combinazione di 17 premi regionali rendeva plausibile il venire a formarsi di due maggioranze differenti tra Camera e Senato, rendendo difficoltosa la governabilità, proprio come accadde nelle ultime elezioni disciplinate da tale legge.

Con la sentenza n.1 del 2014, definita di "politica del diritto", la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale tale legge in più profili, ribadendo comunque che "non vi è un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale", evidenziando in questo modo la scelta di carattere politico che deve sussistere nella determinazione di un sistema elettorale²⁴⁵. In particolare, la Corte si è espressa nei riguardi del premio di maggioranza, ritenendolo sovra rappresentativo della coalizione di maggioranza relativa a causa dell'assenza di una indicazione per una soglia minima di voti; inoltre, anche le liste bloccate lunghe creavano un problema di conoscibilità dei candidati, provocando un'assenza di indicazione concreta da parte dei cittadini.

²⁴³ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

²⁴⁴ Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", op. cit.

²⁴⁵ Ibidem.

Come è già stato sottolineato, la questione riguardante la legge elettorale aveva interessato l'appena eletto leader del PD, tanto da aver siglato un patto con il principale gruppo parlamentare di maggioranza, Forza Italia²⁴⁶.

Nonostante il venir meno del Patto del Nazareno successivamente all'elezione di Sergio Mattarella come Presidente della Repubblica, ed i mugugni della minoranza del suo stesso partito, il Governo Renzi portò a termine l'operazione sul sistema elettorale nel maggio del 2015, con l'approvazione della legge n. 52 del 2015 per la sola Camera, cosiddetta Italicum²⁴⁷.

Un primo risultato per Renzi arrivò, con la convinzione che tale legge avrebbe potuto garantire la governabilità e la rappresentatività, punti cardini del suo progetto politico.

Difatti, il sistema prevedeva un impianto misto-proporzionale, e una competizione in liste corte in cento collegi plurinominali con la possibilità di esprimere sino a due preferenze per candidati²⁴⁸.

La soglia di sbarramento nazionale veniva abbassata al 3%, e la legittimità del premio di maggioranza veniva garantita dal raggiungimento di un'ottima performance nazionale delle forze politiche, scattando soltanto in presenza del raggiungimento di almeno il 40% delle preferenze²⁴⁹. Nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto la soglia, veniva previsto il turno di ballottaggio tra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti validi.

La legge elettorale disciplinava solamente l'elezione della Camera dei deputati, poiché nel progetto di Renzi vi era l'intenzione di una riforma costituzionale che avrebbe potuto superare il bicameralismo perfetto, trasformando il Senato della Repubblica in un organo elettivo di secondo grado²⁵⁰.Il sistema elettorale del 2015 non venne mai utilizzato a causa della mancata riuscita del referendum costituzionale del 2016.

²⁴⁶ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", op. cit.

²⁴⁹ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

²⁵⁰ Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", op. cit.

Sulla scia dello slogan che l'ha fortemente caratterizzato nella sua eccezionale scalata politica, "Rottamazione", Renzi non si fermò. Favorire la governabilità e districare i nodi dell'inefficiente burocrazia italiana rappresentavano per lui il cuore del suo operato politico, e nel gennaio del 2016 annuncia ufficialmente il referendum sulla riforma Renzi-Boschi.

Nell'ottobre 2016 si sarebbe votato per la legge di revisione costituzionale approvata dalle camere, per quella che potenzialmente sarebbe potuta essere la più ampia e complessa modifica della Costituzione, riguardando 47 articoli su 139²⁵¹.

È proprio sul referendum costituzionale che Renzi puntò tutta la sua attenzione e determinazione, ed emblematica risulta essere l'annuncio in campagna referendaria "se perdo il referendum, lascio la politica!"²⁵².

Un appello che ricorda tanto la campagna referendaria degli anni '90 promossa da Mario Segni e il suo comitato, che però scaturì una reazione nell'opinione pubblica decisamente differente. L'errore commesso da Matteo Renzi durante la sua campagna mediatica per la promozione della consultazione popolare fu quello di essere stata maggiormente incentrata su sé stesso, tanto che agli occhi dei cittadini le sue dichiarazioni apparvero più come un ultimatum nei loro confronti rispetto ad essere degli annunci informativi. Il mea culpa di Renzi arrivò durante il mese di agosto, la riforma era stata personalizzata troppo sul segretario del Partito Democratico, ma probabilmente la presa di coscienza arrivò troppo tardi. Questo fu senza dubbio un errore dell'abilissimo Renzi comunicatore.

Per cominciare nella sua propaganda referendaria, Renzi iniziò da ambienti sociali a lui molto noti, ovvero le parrocchie ed un ulteriore errore di comunicazione fu quello di strumentalizzare qualsiasi argomento dibattimentale nel quadro dell'opinione pubblica per condurre la narrazione sul contesto finale del referendum²⁵³. La "questione di giustizia" che gli

-

²⁵¹ Panizza S., Romboli R., "Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi", op. cit.

²⁵² Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

 $^{^{253}}$ Ibidem.

elettori italiani percepirono per i referendum del 1991 e del 1993 non venne avvertita, con la conseguenza che la mobilitazione si rivelò essere di gran lunga inferiore. Questo sarà un problema che verrà scontato il 4 dicembre del 2016.

Comprendendo la sempre più netta spaccatura che si veniva consolidando all'interno del sistema politico tra "renziani" ed "antirenziani", il premier Renzi esportò l'argomento referendum anche al di fuori dei confini nazionali, sul piano internazionale dove poteva vantare era un alto grado di credibilità, e proprio a Tokyo esternerà uno slogan che più di tutti cercò di mobilitare gli elettori italiani nell'orgoglio: "Abbattiamo i costi della politica" 254.

Successivamente durante la campagna verrà meno la dimensione mediatica, lasciando invece spazio a quella partigiana che diede vita a dei veri e propri comitati nel territorio. È proprio qui che venne a formarsi una distinzione emblematica per comprendere al meglio la volontà politica dell'ex sindaco fiorentino: la distinzione fra due Italie, fra chi era alla ricerca dell'innovazione e del cambiamento, e fra chi invece era costantemente ancorato al passato e alla tradizione²⁵⁵.

Renzi cercò in tutti i modi di presentarsi all'elettorato come il cambiamento, l'innovazione, il nuovo che doveva sostituire l'obsoleto per garantire efficienza e trasparenza. La strategia si inseriva perfettamente nel periodo storico che l'Italia stava vivendo, forte di una grande crisi di credibilità e di disaffezione dalla politica stessa. La possibilità di rendersi la voce della volontà popolare stanca di quel sistema politico ancora macchiato dalla corruzione e dall'inefficienza e, soprattutto, di poter cambiare finalmente e concretamente l'Italia, appariva possibile e concreta.

Ciò che contraddistinse il linguaggio utilizzato da Renzi durante la sua campagna fu senza dubbio il discostarsi dal cosiddetto "burocratese", un linguaggio settoriale attribuibile alla tradizionale tendenza della classe

-

²⁵⁴ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

²⁵⁵ Ibidem.

politica. Proprio al fine di evidenziare una cesura netta dalla tradizione e dal vecchio, tutte le dichiarazioni contenevano un linguaggio nuovo e più accessibile alle persone: "Con il referendum costituzionale siamo ad un bivio, è il derby tra passato e futuro, tra cinismo e speranza, tra rabbia e proposta, tra nostalgia e domani"²⁵⁶.

I risultati del 4 dicembre però non furono quelli auspicati e sperati. Cosa non funzionò nella battaglia per il referendum costituzionale?

Analizzando gli interventi e le dichiarazioni del premier durante il periodo precedente alla convocazione alle urne, appare evidente, come è già stato sottolineato, la tendenza verso un semplicismo e verso un linguaggio comprensibile e accessibile a tutti, restituendo in questo modo "la politica di tutti". Ma ciò che apparve è che probabilmente il semplicismo non facilitò la scalata di una delle proposte di riforma costituzionale più complesse e corpose della storia repubblicana.

L'obiettivo principale del pacchetto di riforma era il superamento del bicameralismo perfetto, caratteristica portante del parlamentarismo italiano, fino a una modifica ulteriore del titolo V, già precedentemente riformata nel 2001, che regola il rapporto fra Stato e Regioni.

La proposta di revisione costituzionale avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri Renzi e dal ministro senza portafoglio per le Riforme Costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, è contenuta nella legge costituzionale intitolata "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione"²⁵⁷.

I punti più salienti della proposta di riforma che avrebbe potuto modificare addirittura un terzo della Costituzione, riscossero non poche critiche da

²⁵⁷ Zagrebelsky G., Pallante F., "Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali", Editori Laterza, 2016.

112

²⁵⁶ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

esperti costituzionalisti, uno su tutti è stato Zagrebelsky, protagonista anche di un dibattito televisivo con lo stesso premier.

Sotto il punto di vista del bicameralismo, la riforma era volta a una rielaborazione del Senato della Repubblica. Difatti, veniva pervista la stessa composizione per la Camera, ossia 630 deputati, mentre al Senato sarebbero rimasti 95 dai 315 membri iniziali, a cui poi sarebbero stati aggiunti i 5 senatori nominati dal Capo dello Stato in carica per 7 anni²⁵⁸. Ma ciò che sarebbe veramente cambiato non era il numero dei componenti dell'organo, bensì le modalità di elezione degli stessi: sarebbero stati eletti direttamente dai Consigli regionali, diventando in questo modo un organo elettivo di secondo grado.

Difatti, l'art. 57 della Costituzione sarebbe stato modificato in questo modo: "il *Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali*" e non più la Nazione, rappresentanza riservata unicamente ai deputati²⁵⁹.

A livello di novità sulle funzioni del Parlamento, veniva prevista la titolarità esclusiva della Camera sul rapporto di fiducia con il Governo. La conseguenza principale derivante da tale disposizione è che l'indirizzo politico, in questo modo, si sarebbe collocato completamente fuori dal sistema parlamentare, ma sarebbe stato nelle mani del premier eletto direttamente dai cittadini²⁶⁰.

Per quanto concerne il rapporto tra Stato e Regioni, si prevedeva l'introduzione della clausola di "supremazia statale", consentendo in questo modo l'approvazione da parte dello Stato di leggi anche nelle materie di competenza regionale, qualora venisse riscontrata la presenza di un interesse nazionale volto a giustificare l'intervento dello stesso²⁶¹.

Al fine di tale elaborato, appare interessante analizzare le modifiche riguardanti il referendum in Costituzione.

Il problema principale riscontrato negli ultimi anni nell'utilizzo dello strumento referendario appare essere quello del raggiungimento del quorum

²⁶⁰ Ibidem.

²⁵⁸ Zagrebelsky G., Pallante F., "Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali", op. cit.

²⁵⁹ Ihidem.

²⁶¹ Ibidem.

previsto dalla Costituzione, corrispondente alla maggioranza degli aventi diritto di voto. L'aumentare della tendenza astensionistica ha aggravato il problema, ancor di più dovendo affrontare la strategia degli oppositori al referendum che negli anni hanno compreso essere più efficace l'incitamento a non recarsi alle urne piuttosto che partecipare al voto esprimendo il "no". La riforma costituzionale avrebbe previsto l'introduzione di due nuovi tipi di referendum, uno di carattere "propositivo" e uno "di indirizzo" 262. Di chiara interpretazione appare essere il secondo tipo di referendum, mentre il primo avrebbe riguardato la possibilità dell'approvazione di una legge attraverso l'esito di una consultazione popolare. Ma all'interno della proposta di riforma, si rimandava in seguito all'approvazione di una futura legge costituzionale per disciplinarne il funzionamento. Di diretta applicazione invece sarebbero state le modifiche riguardanti il già esistente referendum abrogativo, che prevedeva che qualora il numero di firme raccolte al fine della presentazione del referendum fossero state pari a 800.000, il quorum previsto non sarebbe più stato della maggioranza degli aventi diritto, bensì della maggioranza dei votanti registrati durante le ultime elezioni della Camera dei deputati²⁶³.

L'inserimento di questa nuova formula del quorum appare essere funzionale al fine di combattere il problema dell'astensionismo, e probabilmente sarebbe stata senza dubbio efficiente per i partiti riformisti.

Il giudizio critico dei costituzionalisti riguardo la proposta avanzata dal premier Renzi apparve chiaramente contraria e severa. Venne definita, accoppiato all'approvazione della nuova legge elettorale Italicum, come una riforma indirizzata allo spostamento dell'asse istituzionale a favore dell'esecutivo, criticandone aspramente il superamento bicamerale²⁶⁴. Zagrebelsky si espresse a riguardo mettendone in discussione il suo aspetto democratico, e auspicando invece al vero obiettivo di un'autarchia elettiva.

²⁶² Panizza S., Romboli R., "Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi", op. cit.

²⁶³ Ibidem.

²⁶⁴ Zagrebelsky G., Pallante F., "Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali", op. cit.

Il referendum costituzionale del 4 dicembre del 2016 si concluse con una vittoria del "no" con il 59,12 % delle preferenze, contro un fronte favorevole che si attestò al 40,88%.

Ma cosa non ha funzionato nel referendum del 2016? Numerosi sono risultati essere gli errori compiuti dai promotori, partendo dalla strategia comunicativa fino ai contenuti complessi presenti nel largo progetto di riforma costituzionale.

Innegabile è il merito del segretario del Partito Democratico Matteo Renzi di aver proposto una vera riforma rivoluzionaria. Se il sì avesse trionfato, gli effetti sul sistema politico fino ad oggi conosciuto sarebbero stati dirompenti, sia in senso positivo che in senso negativo.

Ciò che fa particolarmente riflettere è l'approvazione della riforma costituzionale avvenuta in Parlamento precedentemente al referendum confermativo. Tutto ciò poiché appare discorde con la strategia utilizzata dalle forze politiche durante la campagna, decisamente in presenza maggiore sul fronte negativo.

L'obiettivo delle forze politiche probabilmente, attraverso un'analisi posteriore del periodo e degli equilibri nel sistema, era incentrato sulla non riuscita del referendum, prevedendone una sconfitta personale a causa dell'impostazione egocentrica che ne aveva fatto il premier, causandone di conseguenza la caduta del Governo. Accadde ciò, e il 7 dicembre del 2016 Matteo Renzi rassegnò le proprie dimissioni.

L'obiettivo della grande riforma nel sistema persiste nella politica fin dagli anni '80, ma i partiti si sono sempre dimostrati essere incapaci al fine della sua riuscita.

La discussione sulla necessità di una riforma rimane essere una costante all'interno dell'arena politica, ma è indubbio che con la sconfitta della riforma del governo Renzi si sia serrata una importante finestra di opportunità per le istituzioni. Con tale risultato, si è certificata l'esistenza persistente dell'idea policentrica di una "democrazia parlamentare che vede nella relativa debolezza del governo, uno dei suoi elementi portanti"²⁶⁵.

-

²⁶⁵ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

La possibilità di una grande riforma sull'intero sistema istituzionale sembra essersi nuovamente ridotta.

3.4 Gli effetti della sconfitta

Il risultato negativo della consultazione popolare sulla riforma costituzionale inevitabilmente ebbe delle conseguenze sulla carriera politica di Matteo Renzi. Tale conseguenza si rese inevitabile ancor di più alla luce del fatto che, come confermò lo stesso premier, il referendum fu presentato sotto forma di "personalizzazione" estrema incentrata sull'operato politico del premier.

Come già evidenziato, le dimissioni del Governo Renzi erano state preannunciate dallo stesso in caso di esito negativo del referendum e probabilmente, il rapporto fra maggioranza e opposizione fu notevolmente influenzato dalla possibilità di tale previsione.

Successivamente alle sue dimissioni da premier, alla Presidenza del Consiglio dei ministri gli succedette Paolo Gentiloni, ministro degli esteri durante il Governo Renzi.

La delusione evidente di Renzi può essere riscontrata immediatamente dalle varie dichiarazioni rilasciate, come l'affermazione "smetterò di fare politica!"²⁶⁶.

Promessa che manterrà solo in parte, ma nel suo discorso che succedette le dimissioni personali apparve evidente non soltanto la sconfitta che era a tutti gli effetti una sua sconfitta di natura personale, ma anche nelle diverse accuse scagliate contro la classe politica che lui aveva concretamente cercato di cambiare, ma che preferiva mantenere le poltrone che proprio Renzi aveva cercato di tagliare. "Credo che per cambiare questo sistema politico in cui i leader sono sempre gli stessi e si scambiano gli incarichi ma non cambiano il paese, non si possa far finta che tutti rimangono incollati alle proprie consuetudini prima ancora che alle proprie

-

²⁶⁶ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

poltrone"²⁶⁷; probabilmente rimarrà per Renzi il discorso più sofferto della sua esperienza politica.

Poco dopo la formazione del Governo Gentiloni, Renzi tornò a farsi sentire, poiché d'altronde rimaneva ancora in carica come segretario del partito di maggioranza. Lanciò un suo blog personale con un post chiaro e deciso che recitava: "il futuro prima o poi torna"²⁶⁸.

Renzi subì un contraccolpo molto deciso, e come si può ricordare nella storia dei referendum in Italia, spesso la consultazione popolare può dimostrarsi essere un'arma a doppio taglio. Il consenso che aveva dimostrato di essersi conquistato passando per le piazze, per Palazzo Vecchio fino ad arrivare a Palazzo Chigi, forte del fatto di rappresentare il nuovo, di aver introdotto un nuovo linguaggio in politica e di aver cercato di restituirla agli italiani, in realtà non venne appoggiato dallo stesso popolo a cui lui aveva cercato di restituire un potere decisionale.

Successivamente alle dimissioni da Palazzo Chigi, seguirono le dimissioni dalla segreteria del Partito Democratico il 19 febbraio del 2017. Ma già il 6 marzo successivo, presentò nuovamente la candidatura alle nuove primarie del partito che lo confermarono leader indiscusso con il 70% delle preferenze.

Nuovamente alla segreteria del PD, Renzi si preparò ad affrontare le imminenti elezioni che si tennero il 4 marzo del 2018, considerate un vero terremoto nel sistema politico italiano sia per i risultati sia per le conseguenze che fino ad oggi caratterizzano il sistema politico italiano.

A causa del fallimento del referendum costituzionale del 2016, il sistema elettorale Italicum promosso dal Governo Renzi non fu mai utilizzato, per cui si rese necessaria l'approvazione di una nuova legge per le elezioni del 2018. Il Parlamento approvò la legge n.165 nel novembre del 2017 che riformò il sistema di elezione della Camera e del Senato in maniera simmetrica, ridefinita giornalisticamente come Rosatellum²⁶⁹. La legge

²⁶⁷ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", op. cit.

elettorale ancora in vigore nel sistema politico²⁷⁰, è un sistema misto a separazione tra i due criteri; infatti, il 37% dei seggi viene allocato con metodo maggioritario in collegi uninominali a turno unico, mentre il restante dei seggi viene assegnato con metodo proporzionale nelle circoscrizioni²⁷¹.

A differenza degli altri sistemi misti presenti in Italia dal 1993 al 2005, agli elettori viene fornita un'unica scheda per esprimere il voto e non più due schede differenti per i due organi elettivi.

Consapevole e colpito dalla sconfitta del referendum, la strategia comunicativa del segretario del Partito Democratico in campagna elettorale cambiò radicalmente. A cambiare principalmente furono i pronomi utilizzati, si passò dall"io" al "noi", evitando in questo modo l'errore di personalizzazione eccessiva già scontato nel 2016²⁷².

"Noi siamo quelli concreti, del giorno dopo giorno, del #passodopopasso"; "Perché noi crediamo nell'Italia"; e ancora "c'è la differenza di stile tra noi e loro. (...) perché noi non scappiamo, noi"²⁷³.

Ma nemmeno il cambio di strategia permise a Renzi di riportare il PD alla vittoria, difatti il risultato fuoriuscito dalle urne il 4 marzo del 2018 fu chiaro: la sinistra uscì sconfitta. Il PD non riuscì ad ottenere nemmeno il 20% delle preferenze.

Analizzando i flussi di voto, appare inequivocabile una forte disaffezione dell'elettorato di centrosinistra: oltre un quinto degli elettori della coalizione Bersani del 2013 ha deciso di astenersi e meno della metà degli elettori di area vota il PD²⁷⁴. La delusione fu palpabile, Renzi non era riuscito nell'impresa "Io, me e il PD"²⁷⁵.

 273 Ibidem.

²⁷⁰ Auspicabilmente da modificare a causa dell'esito positivo del referendum sul taglio del numero di parlamentari tenutosi nel 2020.

²⁷¹ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

²⁷² Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD",

²⁷⁴ "Elezioni politiche 2018 - analisi del voto. Chi ha votato chi: la geografia elettorale, i flussi di voto e le elezioni viste dai social", in ipsos.com.

²⁷⁵ Così viene ricordata la strategia comunicativa di Renzi, che sì, radicalmente cambiata rispetto a quella utilizzata durante la campagna referendaria utilizzando fortemente il pronome "Noi", ma non si dimenticò di sottolineare come fosse lui il motore del partito: "Di Maio attacca me, attacca

Il 5 marzo Matteo Renzi con una dichiarazione pubblica in tarda serata, si assunse la responsabilità totale del declino del PD, collegandola direttamente al risultato referendario del 4 dicembre 2016. Il contraccolpo sembrò non avere una fine.

La stessa sera aggiunse: "È ovvio che io lasci la segreteria del PD. Non c'è nessuna fuga. Terminata la fase dell'insediamento del Parlamento e della formazione del governo, io farò un lavoro che mi affascina: il senatore semplice, il senatore di Firenze, Scandicci, Insigna e Impruneta"²⁷⁶; sì, perché comunque Renzi fu eletto senatore della Repubblica.

Da qui in poi i rapporti con il Partito Democratico si incrineranno sempre di più, fino ad arrivare alla nomina di un segretario reggente successivamente alle dimissioni, Maurizio Martina, prima della nomina di Nicola Zingaretti avvenuta attraverso le primarie del partito.

La formazione di un governo successivamente ai risultati delle urne si dimostrò essere un'impresa ardua, con lunghe consultazioni portate avanti dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Il 2 giugno 2018 nacque il Governo Conte I, da una instabile alleanza tra i pentastellati e la forza leghista del paese.

"Buon lavoro al premier #Conte e ai ministri, grazie a #Gentiloni e alla sua squadra. Siamo radicalmente #altracosa rispetto alla maggioranza che sostiene il Governo e faremo una civile opposizione. Ma l'in bocca al lupo è sincero. Viva l'Italia, viva la Festa della Repubblica"²⁷⁷; il 5 giugno il governo Conte ottenne la fiducia, e Matteo Renzi si sedette ovviamente all'opposizione.

Tra Luigi Di Maio e Matteo Salvini venne siglato un patto definibile precario, tanto che nell'agosto del 2019 per volontà del leader leghista si aprì una crisi di governo. L'obiettivo di Salvini erano le elezioni anticipate,

_

il PD", Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

²⁷⁶ Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", op. cit.

²⁷⁷ Ibidem.

forte dei sondaggi favorevoli e del risultato ottenuto alle europee, al fine di porre fine a una coalizione sempre più conflittuale con il Movimento 5 stelle e auspicando una vittoria personale²⁷⁸.

Ma la crisi di Governo non portò al risultato sperato dal leader leghista, bensì alla formazione di un nuovo Governo che comprendeva il Movimento 5 stelle e questa volta il PD, e Renzi gli votò la fiducia.

La formazione del Governo Conte II costituisce uno spartiacque per l'affermazione di quella già presunta nascita della Terza Repubblica, cancellando un topos della Seconda Repubblica: il governo scelto dal popolo non si affermò²⁷⁹.

A pochi giorni dalla formazione del Governo Conte II, Renzi annunciò la sua uscita ufficiale dal Partito Democratico e l'intenzione di fondare un nuovo partito, che venne annunciato il giorno successivo con la nascita di Italia Viva.

Il nuovo partito creato da Renzi, formato da diversi esponenti del PD che però militavano nella sua corrente renziana, ufficializzò il suo sostegno nei confronti dell'esecutivo, operandone direttamente con le ministre Teresa Bellanova ed Elena Bonetti.

Il Governo Conte II dovette andare in contro a non pochi problemi, primo su tutti la pandemia di Covid-19 diffusasi in Italia a partire dal gennaio 2020. Il 2021 si aprì in Italia con diverse tensioni all'interno della maggioranza, sfociando poi nell'annuncio di Matteo Renzi del ritiro del proprio sostegno parlamentare verso il Governo Conte II. Tutto questo comportò una crisi di Governo, che si concluse con la nascita di un Governo tecnico presieduto da Mario Draghi. Matteo Renzi rivendica tutt'oggi il merito per questo cambio a Palazzo Chigi.

Il nuovo partito di Renzi Italia Viva è un partito che non è mai stato sottoposto a giudizio elettorale. Si configura come un partito di centro, femminista, innovativo e altamente progressista. Rimane fondamentale per il suo leader Matteo Renzi la parte riformista del partito, rivendicata più

_

²⁷⁸ Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", op. cit.

²⁷⁹ Ihidem

volte e impegnata attivamente nell'ultimo periodo per quanto riguarda la riforma Cartabia sul Csm^{280} .

Per il sistema politico italiano, Italia Viva potrebbe far ancor sperare nella grande riforma attesa e necessitata sin dagli anni '80? Sarà solo il tempo a dare le risposte, ma sicuramente rappresenta una nuova possibilità di voce determinante e una rivincita del contraccolpo referendario di Renzi.

.

²⁸⁰ Consiglio Superiore della Magistratura. Le finalità di tale riforma sono quelle di accelerare il processo penale, potenziare le garanzie difensive e la tutela delle vittime di reato e un'innovazione per quanto riguarda la durata del giudizio di impugnazione. Italia Viva si dichiara contraria alla riforma così come strutturata.

Intervista a Mario Segni

1. La crisi istituzionale che colpì l'Italia sul finire degli anni '80 fu senza precedenti. Cosa le fece capire che lo strumento referendario potesse essere la strada giusta per compiere un rinnovamento?

Le rispondo in due tempi. C'è una domanda precedente. L'idea di questa riforma l'ho avuta da sempre, ho sempre pensato che uno dei temi fondamentali per l'Italia fosse proprio l'inadeguatezza del sistema politico nel governare una società ormai profondamente cambiata rispetto a quella agricola, rispetto alla quale era stata fatta la Costituzione scegliendo il sistema elettorale. A prescindere dal fatto che, per la verità, un tentativo di cambiare la legge elettorale era stato fatto nel '53 da De Gasperi. Già da allora avevo intuito quali fossero i problemi e quali potessero essere le soluzioni e ritengo che sia stato per l'Italia un grande danno che non sia scattato il famoso premio di maggioranza della cosiddetta Legge Truffa. Questa è una convinzione antica che io possedevo. Io sono entrato in Parlamento nel 1976, parliamo di un periodo già di dieci anni dopo e non avevo mai cambiato idea, sono sempre stato convinto di questo, e convinto come lo sono oggi.

Che cosa mi diede l'idea che forse i tempi cambiarono e si poteva tentare qualcosa? Qui le posso dare una risposta decisa. Fu un intervento politico di Pannella che lanciò la Lega per il collegio uninominale, e mi dissi semplicemente che se un uomo dell'intelligenza e del fiuto politico di Pannella scendeva in campo attivamente su questo, forse i tempi stavano cambiando. Io ne divenni tesoriere, come cambiano i tempi... Le do un particolare curioso, la Lega che aveva ovviamente l'adesione del Partito radicale, aveva il suo punto forte nel Partito socialista, che poi sarebbe stato il grande nemico; al punto tale che il fondo, per niente consistente (ci quotavamo con centomila lire a testa), veniva depositato presso l'Avanti, e io ne ero il cassiere. Facemmo una serie di iniziative, nel'87/'88, a livello culturale molto belle ed interessanti, che spesso si svolgevano nella sede romana della Fondazione Nenni... vede come cambia tutto velocemente. La fondazione era presieduta da uno storico illustre, Tamburrano. La sede era molto centrale, ci incontravamo lì ed era

molto frequentata soprattutto da socialisti, come Formica. Ci impegnammo con manifestazioni pubbliche, convegni, e fu un'iniziativa interessante.

Che cosa mi diede l'idea dei referendum? L'idea non fu mia, nacque in un congresso nazionale della FUCI, Federazione Universitaria Cattolica Italiana, il ramo universitario dell'azione cattolica. In quel momento era presieduta da Giovanni Guzzetta, uno dei leader di tutto il movimento referendario, a cui aderivano un gruppo di giovani molto vivaci allora, fra i quali c'era Tonini, Ceccanti, che oggi è un noto parlamentare. Lanciarono quest'idea in un congresso nazionale, io lessi sul giornale l'annuncio e lo ritenni interessante, telefonai e mi incontrai con loro, e così nacque l'idea di fondo, che appunto non fu mia. Poi Guzzetta ebbe il grande merito di riuscire a tradurla in un meccanismo giuridicamente valido, poiché quella è la grande difficoltà in questi campi. Quindi darei merito a lui e a tutto quel gruppo e a quel congresso per averci messo su quella strada. Ovviamente fu essenziale, poiché senza lo strumento referendario non avremmo fatto niente, ci saremmo limitati a fare dibattito. Ci furono diversi dibattiti, discussioni e scelte fra costituzionalisti sul modo per attuare il referendum, ma questi sono particolari tecnici.

2. Lei ebbe il merito indiscusso di comprendere che la necessità del sistema politico italiano era di essere riformato. La "grande riforma" che viene decantata nel sistema fin dagli anni '80 non è mai stata attuata. A chi possiamo attribuirne la responsabilità?

Credo che questa domanda richieda un riassunto, breve naturalmente, ma storico. Perché l'Italia, che esce dalla guerra, si da un impianto di tipo prettamente proporzionalistico con un sistema costituzionale adatto a questo? Si da un tipo di sistema esattamente opposto ai meccanismi e ai sistemi di tipo decisionale, maggioritario che sono classici non solo del sistema inglese e dei sistemi anglosassoni ma anche di altre democrazie. Perché? Il perché è abbastanza evidente, si esce da una guerra profondamente colpiti, porta ancora dietro il ricordo di un sistema totalitario, quale era stato il Fascismo, con tutte le sue conseguenze e per di più nasce in una prospettiva politica estremamente incerta, in

cui si delineano due grandi partiti, che in realtà sembravano tre all'inizio con il Partito socialista... in cui l'avvenire era molto incerto.

È vero che alla Costituente si levarono delle voci illustri, per esempio, Mortati, per chiedere un sistema che dia al Governo forte capacità decisionale, e quindi a indicare per esempio il presidenzialismo come sistema costituzionale, ma furono voci che non vennero ascoltate perché più o meno tutto il mondo politico scelse invece la strada prudente del limitare i poteri del Governo, anche perché non si sapeva chi avrebbe vinto. Naturalmente venne adottato un meccanismo che ha una sua logica unitaria parlamentare, strettamente parlamentare e quindi, di Governo debole in pratica, e corrispondentemente la legge proporzionale. Il meccanismo si tiene in questo, e i motivi sono evidenti e logici di questa azione, sarebbe stato difficile fare una scelta diversa. Chi rompe questo schema è De Gasperi, dopo aver creato politicamente una maggioranza solida, non numerosissima numericamente, ma molto compatta e omogenea. Aveva adottato un sistema di Governo forte per così dire, e nei cinque anni dopo la vittoria democristiana del '48 capì che il meccanismo non poteva reggere, che un altro 18 aprile non si sarebbe verificato, e propose la scelta maggioritaria. Certamente la campagna elettorale, il tipo di meccanismo scelto e le modalità hanno comportato degli errori... che poi hanno dato spazio per la campagna del Partito comunista che era riuscito ad affibbiare il nome di Legge Truffa, che ancora è vigente. Di questo ce ne dimentichiamo, ma De Gasperi può essere considerato il precursore di questa idea, che poi venne seppellita.

Ecco, questo tipo di riforma, di mutamento e di cambiamento sociale venne osteggiato per tante ragioni un po' da tutto il mondo politico, ma soprattutto dai due grandi partiti, Democrazia Cristiana e Partito Comunista, e direi che l'esponente più illustre della cultura sociale e politica opposta è stato Aldo Moro. Alla fine, Moro arriva quasi a far approvare l'idea del compromesso storico, cioè dell'accordo generalizzato. Sostanzialmente il compromesso storico è l'istituzionalizzazione del consociativismo, questa era la realtà brutale. Io da giovane, da piccola pattuglia di centro, non contavamo niente, ma ci opponemmo e il disegno non riuscì, non certo per la nostra opposizione ma per ben altre ragioni e quindi la storia prosegue.

Per rispondere alla domanda iniziale, partiamo da una considerazione base di Maurice Duverger, che è stato uno dei nostri esempi a cui tutto il gruppo di giovani si ispirava. Duverger fa spesso nei suoi scritti una considerazione fondamentale, di base... ovvero il sistema dei politici di professione, intendendo il sistema di potere politico presente in tutti paesi, è per sua natura proporzionalista a morte. Un sistema molto semplice, perché un sistema politico maggioritario porta a lotte dure e frequentemente a ricambi generazionali, mentre il sistema proporzionale tende ad ingessare le carriere, che diventano eterne. Questa è una caratteristica che è generale, ed in Italia è stata sempre particolarmente presente perché si è sviluppato un certo ceto politico, soprattutto parapolitico più strettamente, che naturalmente è particolarmente sensibile a tutto questo. In questo clima, la riforma, da un punto di vista concreto, venne combattuta da un ceto parapolitico che aveva una naturale logica di contrarietà... e poi combattuta sul piano generale, politico e culturale soprattutto dai grandi partiti, per ragioni opposte; il Partito Comunista perché considerava pericolosa la sua posizione, e la Democrazia Cristiana per ragioni più strettamente culturali, essendo caduta un po' vittima della cultura consociativista. Questo tipo di schieramento, che è stato larghissimo per 50 anni, non dominante ma totalmente egemone, viene sconfitto dal Movimento referendario per due ragioni. Prima di tutto per una ragione oggettiva, l'Italia era in una crisi profonda, non c'era solo Mani Pulite, ma anche la crisi economica, l'instabilità politica, e la società si trovava di fronte a uno shock molto forte; in secondo luogo, perché il movimento referendario crea una occasione di mobilitazione popolare grazie allo strumento, che è uno strumento importantissimo e fortissimo. Noi riuscimmo miracolosamente a adottarlo e a farlo passare con tutte le difficoltà del caso. Suscitammo una mobilitazione popolare fortissima che si accompagnò all'idea del rinnovamento della classe politica, c'era un paese stanco di questo. Era un sistema di cambiamento, un'ondata antipartitocratica. Da un punto di vista sociale, indubbiamente questo Movimento referendario attuò una frattura profonda in alcuni ambienti della società italiana. Le faccio l'esempio di Montanelli e Scalfari, due principali giornalisti italiani, che si schierarono apertamente e pubblicamente per il referendum e dall'altro lato un altro soggetto, la Confindustria, che per la prima volta e credo l'unica, prese una posizione ufficiale, non personale,

ufficiale... Invitò i soci a votare e ad attivarsi. Da un punto di vista più strettamente politico, il dato più nuovo e più sensazionale fu la conversione di un pezzo della sinistra italiana, e soprattutto dentro quello che allora era impersonato da Occhetto, che divenne un pezzo fondamentale della campagna referendaria dentro l'enclave politica nella quale noi eravamo. Questo per la verità, non può essere attribuito solo alle caratteristiche italiane, ma fu un fenomeno più ampio che colpì i partiti di sinistra, come per esempio la sinistra francese che diventò sostanzialmente una sostenitrice convinta della riforma Gaullista, elaborando la teoria della democrazia governante.

Questo è il quadro in cui lo schieramento che si formò con difficoltà, che vinse quasi per caso al primo referendum, ma che poi nel 1993 travolse tutti con numeri sorprendenti. I due referendum sono stati quelli che hanno avuto, in termini relativi ed assoluti, il più alto numero di sì nella storia italiana.

3. I referendum del 1991 e del 1993 furono un successo. Il suo progetto riguardante l'approvazione della legge elettorale fu chiaro, come giudica, invece, l'approvazione della Legge Mattarella?

L'approvazione della Legge elettorale fu la prima vittoria della contro offensiva. Ci colse impreparati, non potemmo farci niente ma fu totalmente inaspettata. Io ricordo un episodio che mi rimase impresso, non fu di per sé importante ma fu indicativo. Prima che iniziasse la discussione alla Camera, ricordo che facemmo una chiacchierata con Petruccioli, che era il capo della segreteria di Occhetto, quindi del Partito comunista, e Rutelli che rappresentava l'anima laica. Nel '93, tra l'altro, i Verdi (e Rutelli ne faceva parte), si erano spaccati e divisi e lui dominava l'ala referendaria. Con loro ci confrontammo per capire cosa dovessimo fare in aula. Noi stessi dentro il Movimento referendario eravamo divisi, c'è chi era per un turno, chi per due turni... Mi ricordo una battuta di Petruccelli, per far comprendere quanto ci sbagagliavamo. Era chiaro che se ci fossimo uniti noi tre, insieme alle nostre componenti, avrebbe voluto dire stravincere in Parlamento, e mai previsione fu più sbagliata e mai previsione fu in tempi brevissimi, ossia in poche settimane, smentita. Noi fummo sonoramente battuti dalla Legge Mattarella

e io collego a quella legge una delle cause del ritorno indietro referendario, assolutamente. Oggi, sarebbe cento volte meglio rispetto a quello che c'è, ma salvò il punto fondamentale della reviviscenza partitocratica, ossia le liste del partito. Il referendum era stato fatto per arrivare al collegio uninominale, tanto è vero che noi sostenevamo la cosiddetta Legge Fotocopia, che era la legge che prevedeva che il referendum fosse applicato come tale e sarebbe andato liscio al Senato, mentre era più complicato alla Camera per motivi di tecnica legislativa, mentre al Senato poteva essere applicata la formula. La sconfitta non fu sul 25%, il 25% c'era nel referendum, non perché noi lo volessimo ma perché la tecnicalità lo imponeva. Non ci accorgemmo della gravità della forma allora, ma successivamente, poiché ricollegò il finanziamento pubblico alle liste di partito, non ai singoli, quindi incentrò il cuore, il significato e le conseguenze concrete del voto elettorale sul voto dato alle liste e non sul voto dato al candidato. Questo fu il punto reale. Dopodiché, quello che determinò la svolta fu il referendum del 1999, dove fummo per un'inezia battuti.

4. I referendum del 3 giugno del 1990 rappresentano una delle pagine più buie della storia delle consultazioni in Italia. Cosa cambiò nel 1991? Cosa consentì il riscatto dei referendum popolari?

Cambiò il tipo di referendum. I referendum del 1990 erano degli esempi di quella ondata inflazionistica di cui Pannella ha le responsabilità. Contribuì ad uccidere i referendum, attraverso il fenomeno della svalutazione, questo è evidente. Il referendum del 1991 e del 1993 furono referendum strettamente politici, che per una serie di circostanze anche fortunate...come capita e serve in politica...si legarono ad un tema politico strettissimo e quindi scaldarono enormemente entrando al centro del dibattito politico. In questo, devo dire che un aiuto ce lo diede Craxi. Come capita spesso in politica, si vince anche per gli errori degli avversari. Un politico di grande valore come Craxi fece l'errore terribile di schierarsi frontalmente e in maniera aspra con il famoso "andiamo al mare", lo slogan più forte della campagna referendaria.

5. Il referendum costituzionale del 2016, promosso da Matteo Renzi e Maria Elena Boschi, tentò di riformare radicalmente il sistema. Cosa pensa della proposta di riforma e cosa non funzionò nel referendum?

È una domanda difficile ed importante, anche se ormai ce ne siamo completamente dimenticati, sbagliando. Non se ne ricorda più nessuno, ma quei referendum erano giusti, poi ci furono tanti errori rilevanti; la riforma fu appesantita, fu tirata in ballo troppo a lungo. Ma nella sostanza, quella doveva essere in qualche modo la chiusura del sistema, il cambiamento. Tra l'altro era incarnata e portata avanti da un personaggio politico la cui carriera politica era emblematicamente segnata dalla riforma referendaria. Renzi si afferma per la prima volta nelle primarie per diventare Presidente della provincia di Firenze, che affronta da solo e batte tutti; rifà la stessa operazione per diventare sindaco di Firenze e poi la terza operazione ha portato al cambio di segreteria del Partito democratico. Sembrava ripetere un po' il ciclo della carriera politica di Obama, però lì era normale... infatti i giornalisti dicevano che in Italia Obama non sarebbe neanche arrivato in Piazza Montecitorio. Vince in America perché il meccanismo lo consente. Sembrava quindi logico che Renzi portasse a termine la riforma, e da parte nostra era ritenuto giusto poiché avrebbe rappresentato la chiusura perché attuava la regola costituzionale, parlava del Governo investito direttamente dai cittadini. Che cosa non funzionò? Non ci sono risposte, indubbiamente la personalizzazione, totale ed assoluta (e se vogliamo rovesciando a favore dei referendum quello che aveva fatto Craxi nel 1991), diventa un elemento determinante. Tanto è vero che il no cominciò a crescere nell'estate superando il sì, e il referendum si sarebbe svolto a dicembre. Purtroppo, la sua personalità, talmente accentratrice...come d'altronde era quella di Craxi...da suscitare un tipo di risposta. La gente votò contro di lui senza sapere assolutamente cosa ci fosse dentro i referendum. Lui si presentò agli italiani come l'unico uomo in grado di cambiare tutto contro tutti, mentre avrebbe dovuto presentarsi come il continuatore, come colui che portava a compimento un lunghissimo cammino. Avrebbe potuto richiamarsi a De Gasperi, a Sturzo che negli ultimi anni sposò l'idea del collegio uninominale, ai referendum del 1990...Nulla, lui fece una campagna in cui Renzi si prese sulle spalle l'Italia per trasformarla.

Questo è stato un danno terribile, dal giorno dopo non se ne parlò più. Dopodiché, lui fece il secondo errore, successivamente all'azione di dimissione dalla Presidenza del Consiglio come ha fatto nobilmente, avrebbe dovuto dire "ho perso ma ho ragione, io continuo a pensarla così". Un politico per salvare le cose giuste deve continuare a difenderle, invece lui ha completamente abbandonato l'idea. Se è un'occasione mancata per l'Italia? Assolutamente, un'occasione gigantesca. Chissà se e quando si ripresenterà.

6. Ad oggi, lei vede possibile la realizzazione di una riforma istituzionale che permetta ai cittadini di avere potere decisionale, come per esempio l'elezione diretta del Presidente del Consiglio? Se sì, pensa ci sia una forza politica in grado di portare avanti questa riforma?

No, ed è assolutamente impensabile, non c'è il clima e non c'è nulla. Io apprezzo che Giorgia Meloni rilanci il presidenzialismo e sono convinto che ormai la legge elettorale maggioritaria non basta e se si fa la riforma bisogna andare più in fondo; constato che l'unica parte della nostra riforma elettorale che è sopravvissuta e che è riuscita ad affermare il meccanismo presidenziale nei Comuni e nelle Regioni, ha cambiato il sistema profondamente, anche con problemi naturalmente.

Queste trasformazioni sociali e politiche di questo tempo partono solamente, a meno che non ci siano condizioni particolari, in momenti di grande crisi e di grande dramma, e l'Italia del '90 era di fronte a una situazione del genere. I referendum richiedono una maturazione che l'Italia oggi non ha, la crisi c'è... ma mancano le condizioni necessarie. Anche il dibattito sulla legge elettorale adesso, non ha nessuna rilevanza.

Intervista all'On. Maria Elena Boschi

1. Fin dagli anni '80 nel sistema politico italiano viene decantata l'esigenza di una "grande riforma" di carattere istituzionale. I vari tentativi di modifica, partendo da De Gasperi nel '53, proseguendo con Segni negli anni '90, e terminando con la vostra proposta nel 2016 sono falliti. A chi può essere attribuita la responsabilità della mancata realizzazione?

In questo Paese, da sempre, la contrapposizione ideologica ha impedito ai partiti di sedersi allo stesso tavolo e collaborare in maniera leale per il bene del Paese nel provare a riformare le regole della democrazia. Spesso i partiti hanno frenato i tentativi di riforma che negli anni sono arrivati da una delle parti politiche o dalla società civile. Per questo, nel tentativo di riforma costituzionale del 2016 abbiamo provato in ogni modo a superare gli steccati tra gli schieramenti coinvolgendo sin da subito una parte dell'opposizione. Perché si può e si deve essere avversari sulle questioni politiche generali ma in una democrazia compiuta le regole del gioco si scrivono insieme, sempre. Poi tutti sappiamo com'è andata. La nostra riforma costituzionale aveva l'obiettivo di superare il bicameralismo paritario, eliminando il 'ping pong' tra Camera e Senato che rallenta l'approvazione delle leggi per mesi, talvolta per anni; aveva il compito di chiarire la divisione di poteri tra Stato e Regioni, semplificando il rapporto tra i diversi livelli di governo, riducendo anche il numero dei parlamentari. Fin dall'inizio abbiamo richiamato studiosi e accademici in una campagna di ascolto che aveva il compito di coinvolgere le menti migliori del Paese, eppure la levata di scudi di molti partiti, appoggiati da una buona parte della stampa e dei giornalisti, ha soffiato sul fuoco della paura inondando il dibattito di numerose falsità, addirittura c'è chi è arrivato a parlare di deriva autoritaria da parte del Presidente del Consiglio. Ma la riforma non avrebbe cambiato di una virgola la parte della Costituzione sui poteri del presidente del Consiglio. Tutti i cosiddetti 'pesi e i contrappesi' previsti dalla Carta costituzionale non sono mai stati messi in discussione. Ecco come anche in occasione della riforma del 2016, la storia di questo Paese ci racconta che qualsiasi tentativo di riforma viene soffocato da un sistema che tende all'autoconservazione.

2. Il referendum del 2016 è stata un enorme occasione mancata per l'Italia. Cosa non ha funzionato?

Condivido, più il tempo passa e più me ne convinco, anche alla luce delle difficoltà che la pandemia ha evidenziato rispetto alla complessità di coordinare sistemi sanitari regionali molto diversi tra di loro. Il 4 dicembre del 2016, dopo 30 anni di tentativi falliti, gli italiani hanno avuto la grande opportunità di ammodernare il sistema istituzionale, eppure la maggior parte di loro ha scelto di non farlo. Sono state numerose le cause che hanno portato alla sconfitta referendaria, anche noi abbiamo commesso degli errori di comunicazione, seppur in buona fede. Ritengo però che la responsabilità maggiore sia stata di quei leader di partito che hanno fatto di tutto per mettere da parte i contenuti del quesito trasformando quell'appuntamento in un referendum pro o contro l'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi. E invece mai come in quel momento bisognava mettere l'interesse generale al di sopra degli interessi di parte, quel referendum avrebbe sbloccato un sistema farraginoso a favore di uno all'altezza dell'esigenze di una democrazia moderna. Il mondo fuori da noi corre. Le sfide del futuro richiedono un Paese capace di decidere. Inoltre, oggi sappiamo con certezza che il fronte del no ha avuto dalla propria parte una robusta campagna di fake news che ha inondato i social degli italiani e che aveva una sponda anche in Russia. Insomma, eravamo davvero soli contro tutti.

3. Ad oggi lei vede plausibile la possibilità di un'altra grande riforma? Magari incentrata sul potere del popolo, come l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. E se sì, crede che Italia Viva potrebbe esserne portatrice? Oppure, vede la possibilità in qualche altra forza politica?

C'è un modello istituzionale che piace alla gran parte degli italiani e che consente di governare per cinque anni dopo la vittoria elettorale: è il modello delle amministrazioni locali sopra i quindicimila abitanti. Ritengo che l'elezione del Sindaco d'Italia sia la soluzione per frenare la sfiducia degli italiani verso la

politica che sta diventando insopportabile e rischia di minare la credibilità delle istituzioni. I sindaci hanno un rapporto diretto con i propri cittadini e chi viene eletto per questo incarico sa di poter lavorare per anni con tranquillità perché protetto da un sistema istituzionale che garantisce la stabilità. Per questo noi ci siamo più volte, anche pubblicamente, espressi a favore dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri con una modifica costituzionale che ci auguriamo possa coinvolgere tutte le forze politiche, come riteniamo sia giusto fare. Perché le regole si scrivono insieme. Mi auguro che la prossima legislatura sia quella decisiva e che il Paese delle riforme mancate possa ritrovare lo spirito dei nostri Padri costituenti. Perché gli italiani meritano una politica e delle istituzioni che siano all'altezza del loro impegno. Alla prossima Leopolda presenteremo la nostra proposta a cui lavoreremo con gli esperti nei prossimi mesi.

Intervista all'On. Matteo Renzi

1. L'esigenza del sistema istituzionale, a suo parere, era quella di "rottamare" il vecchio sistema politico. Cosa le fece capire che lo strumento referendario potesse essere la strada giusta per compiere un rinnovamento?

Il sistema istituzionale che aveva a suo modo funzionato durante la Prima repubblica aveva e ha esaurito la sua funzione: era davanti agli occhi di tutti, dagli investitori, agli osservatori internazionali, ai cittadini stessi, la necessità di riformarlo, rendendo più efficace l'azione del Governo, riordinando l'assetto delle competenze Stato-Regione e dando quindi finalmente stabilità al Paese. Volevo che l'Italia si dotasse finalmente di un sistema efficace, come quello previsto per l'elezione del sindaco, in cui i cittadini si recano alle urne e il giorno dopo sanno chi li governerà per cinque anni.

La scelta dello strumento referendario è una scelta che non rinnego: un cambiamento così profondo nell'assetto costituzionale aveva bisogno necessariamente di una conferma popolare.

2. Il referendum del 2016 è stata un enorme occasione mancata per l'Italia. Cosa non ha funzionato?

Sono state fatte tante analisi su quella sconfitta, c'è chi ha sostenuto che avessi personalizzato eccessivamente il referendum, chi ancora dice che avrei dovuto spacchettare i quesiti: non sono d'accordo.

In uno scenario in cui tutti, dall' Anpi a pezzi del mio partito, il Pd, passando da Forza Italia fino ad arrivare a Casapound, si coalizzavano per il no, mentre era in atto una massiccia campagna di fake news contro di me e il mio Governo- che avevano referenti, oggi lo vediamo con chiarezza, anche nel mondo russo- siamo stati oggetto di un'offensiva politica e mediatica finalizzata a mantenere lo status quo. Non ho personalizzato io, hanno personalizzato gli altri: era ovvio che se avessi perso avrei dovuto trarne le conseguenze

3. Fin dagli anni '80 nel sistema politico italiano viene decantata l'esigenza di una "grande riforma" di carattere istituzionale. I vari tentativi di modifica, partendo da De Gasperi nel '53, proseguendo con Segni negli anni '90, e terminando con la vostra proposta nel 2016 sono falliti. A chi può essere attribuita la responsabilità della mancata realizzazione?

L'esigenza di una riforma istituzionale è sempre stata condivisa, ma poi quando si è passati dalla protesta alla proposta, hanno sempre prevalso gli interessi di parte.

È evidente anche se si guarda ai tentativi di riformare la giustizia o all'approccio sull'energia, dal no ideologico al nucleare, alla campagna che fu messa in piedi contro le trivelle, al no al termovalorizzatore: ci sono pezzi di Paese malati di conservatorismo. Un fronte trasversale del no a tutto che si somma a interessi poco legati al bene comune.

In più c'è una grande responsabilità collettiva delle élite: quella di non aver creato un'opinione pubblica all'altezza di un grande Paese come l'Italia.

4. La sua figura politica maturò negli anni del riformismo di Segni. Che ne pensa dei quesiti del 1991 e del 1993 e dei risolvi politici che ne scaturirono?

L'elezione diretta dei sindaci è stata una svolta cruciale, ha garantito governabilità e quindi la possibilità di cambiare davvero le città. In un certo senso lo è stata anche la svolta maggioritaria del 1993, che ha portato al Mattarellum, perché ha dotato il Paese di un sistema bipolare, se pur imperfetto.

Una svolta che però non ha risolto il tema dell'instabilità dei Governi: nella XIII legislatura, quella che va dal 1996 al 2001, ve ne sono stati ben 4.

Questo perché la sola riforma elettorale non può dare stabilità al Paese, per farlo non si può prescindere da un intervento costituzionale. 5. Ad oggi lei vede plausibile la possibilità di un'altra grande riforma?

Magari incentrata sul potere del popolo, come l'elezione diretta del

Presidente del Consiglio. E se sì, crede che Italia Viva potrebbe esserne
portatrice? Oppure, vede la possibilità in qualche altra forza politica?

Più che plausibile la vedo imprescindibile.

Le forze politiche, dal Pd fino a Fratelli d'Italia, devono sedersi a un tavolo comune e cambiare insieme le regole del gioco.

La pandemia e la gestione problematica della sanità da parte delle regioni, hanno dimostrato come la riforma del Titolo V non sia stato un capriccio del mio Governo, ma una necessità per il Paese. Al contempo questa legislatura ha visto il susseguirsi di tre governi: pur essendo stato l'artefice sia della debacle di Matteo Salvini, sia dell'arrivo di Mario Draghi, sono consapevole come non si possa continuare così, se la volontà degli elettori è ininfluente nella formazione dei Governi, i cittadini perdono la fiducia nelle istituzioni. Italia Viva ha proposto il modello del sindaco d'Italia così che gli italiani possano eleggere direttamente il Presidente del Consiglio.

Conclusione

Quali sono, quindi, le potenzialità del referendum? Attraverso questa ricostruzione dello strumento referendario, partendo dalla sua previsione in Costituzione, analizzando il rapporto con la democrazia e ricostruendo i principali referendum e riformisti nella storia repubblicana italiana, la risposta è certa: infiniti.

Lo strumento referendario è senza alcun dubbio il più efficace strumento di democrazia diretta a disposizione dei cittadini, e risulta essere di fondamentale importanza per la durata e lo sviluppo della democrazia stessa. Altrettanto inequivocabile è che, il più delle volte, ha dimostrato essere una sorta di arma a doppio taglio, poiché dalle infinite conseguenze positive che è in grado di scaturire, altrettante risultano essere quelle negative.

L'analisi delle due esperienze riformiste di Mario Segni e Matteo Renzi offre un interessante spunto di riflessione che suggerisce le innumerevoli opportunità che lo strumento stesso è in grado di fornire, in egual modo, ai cittadini e al ceto politico. Inoltre, permette anche di ipotizzare quali sono le condizioni ottimali che contribuiscono alla validità e all'approvazione di un referendum.

Indubbio è, che l'esperienza del Professore Mario Segni rimane emblematica al fine di evidenziare anche il cosiddetto potenziale antisistema, che lo strumento possiede nella sua natura. I due referendum, rispettivamente del 1991 e del 1993, risultano essere ad oggi gli unici in cui si è registrata una così alta affluenza alle urne e la più alta percentuale di preferenze valide espresse nell'intera storia dei referendum della Repubblica italiana.

Il merito di questi referendum, oltre ad essere stati agevolati da circostanze fortunate come la crisi evidente che permise la mobilitazione di una questione di giustizia, è stato quello di offrire una chiara possibilità di cambiamento, e di poter attribuire la scelta del rinnovamento direttamente ai cittadini. Tutto ciò portò a una mobilitazione senza precedenti, che si tradusse in un successo strabiliante.

Gli anni in cui si inserirono i due referendum oltre ad essere segnati da una fortissima crisi istituzionale ed economica, erano stati quelli immediatamente successivi al periodo inflazionistico dei referendum, dove l'affluenza alle urne era scesa ai minimi storici. Mario Segni dimostrò che il referendum non era per così dire "morto", come invece molti dichiaravano, ma semplicemente erano i quesiti ad essere sbagliati.

Furono due referendum di natura puramente politica che, attraverso una corretta divisione dei quesiti, facilitarono la comprensione e la scelta dell'elettore. Questa, indubbiamente, risultò essere la forma più adeguata e fu la premessa dell'imminente successo.

L'esperienza di Matteo Renzi avvenuta ventitré anni dopo, non si poté definire in egual modo un successo. Nonostante il contenuto della riforma proposta attraverso il referendum fosse investita anch'essa da una forte connotazione politica e da uno spirito di cambiamento, il risultato non fu lo stesso. La mobilitazione fu di gran lunga inferiore, e l'eccessiva personalizzazione effettuata da Renzi sulla proposta non fece altro che condannare il Premier personalmente, senza nemmeno voler comprendere a pieno i contenuti dei quesiti. Questo fu un enorme errore, che lo stesso Renzi riconobbe fortemente.

Anch'esso è un ulteriore esempio di come il referendum possa causare delle conseguenze negative all'interno del sistema, difatti provocò l'imminente dimissione Matteo Renzi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

È importante sottolineare come le lacune nella disciplina giuridica del referendum, perpetuate nel sistema per molti anni, abbiano inevitabilmente condizionato, e condizionano tuttora, l'utilizzo dello strumento.

Il ruolo dei referendum all'interno della democrazia appare essere di cruciale importanza, ancor di più in riferimento alla crisi di fiducia che colpisce ancora oggi le democrazie dei tempi moderni. Indubbiamente, l'utilizzo del referendum potrebbe contribuire alla ripresa della legittimazione delle istituzioni, attribuendo nel concreto la possibilità di controllare, partecipare e incidere attivamente alla vita dello Stato. Ovviamente, questo potrebbe accadere soltanto nel caso in cui l'uso del

referendum venga spogliato dalla sua natura manipolativa, la quale è stata attribuita dai partiti, abbandonando l'obiettivo dell'utilizzo finalizzato unicamente alla crescita dei consensi personali.

Allo stesso tempo, appare necessaria anche una disciplina più coerente e aggiornata rispetto alle democrazie moderne.

È pur vero che i referendum potrebbero contribuire al risanamento della crisi di fiducia, ma allo stesso tempo è già stato analizzato come sia molto facile far sì che il referendum provochi conseguenze opposte rispetto a quelle auspicate.

Per esempio, l'entusiasmo ricavato dai referendum del 1991 e del 1993 si è frettolosamente placato agli albori della nuova legge elettorale approvata, ossia la Legge Mattarella. Difatti, non rispecchiava assolutamente quello che era l'intento dei referendum, e quella che successivamente si rivelò essere la volontà popolare riscontrata attraverso i risultati. Tutto ciò perché nel sistema non esiste un obbligo concreto di trasposizione dei risultati, e azioni di questo genere potrebbero facilmente contribuire a far perdere la fiducia degli elettori nei confronti dello strumento referendario.

Argomento molto dibattuto fra le forze politiche è senza dubbio la questione del quorum, che risulta essere una componente fondamentale al fine della riuscita ottimale della consultazione popolare. Difatti, negli anni, si è assistito sempre di più a una propaganda astensionistica da parte degli oppositori dei referendum, che invitano i propri elettori a non recarsi alle urne, contrariamente all'espressione della votazione contraria. Tutto ciò inevitabilmente va a inficiare il corretto svolgimento del referendum, ma appare essere, sempre di più, come l'opzione più efficiente per ostacolare la riuscita del referendum.

Nel secondo capitolo viene ricordato uno degli slogan cardine della tornata referendaria del 1991, "Andate al mare!", utilizzato dal leader politico Bettino Craxi. Anche la disciplina riguardante il quorum andrebbe necessariamente rivisitata, al fine di riconferire al referendum la sua natura popolare.

L'elaborato si è aperto con l'interrogativo riguardante la possibilità di una "grande riforma" proposta fin dagli anni '80 e mai concretamente realizzata fino ad oggi.

Perché le forze politiche si sono sempre dimostrate ostili nei confronti del cambiamento, e nell'utilizzo dei referendum?

La risposta a questa domanda è da rintracciare nella storia, abile traduttrice in chiave passata di azioni odierne che sarebbero oltremodo inspiegabili.

Il lavoro della Costituente si concentrò successivamente alla fine della Guerra Mondiale, in mezzo alle coscienze della popolazione ancora timorose di un possibile ritorno al Regime. La conseguenza è quindi stata la creazione di un impianto istituzionale volto a garantire l'equilibrio della neonata Repubblica, con tutte le conseguenze del caso. Sistema di Governo debole, controllo effettivo del Parlamento, sistema elettorale di tipo proporzionale: tutte queste caratteristiche rappresentano fino ad oggi i punti chiave del sistema italiano.

Difficilmente sarà possibile mettere in pratica una riforma costituzionale completa, come venne già auspicata da diverse forze politiche.

In più, è da sottolineare come il sistema politico italiano, o meglio il ceto parapolitico oramai consolidato nel sistema, si sia dimostrato costantemente restio a qualsiasi riforma radicale, e incapace di riformarsi da soli. Difatti, i tentativi sono stati effettuati spostando il baricentro decisionale verso i cittadini. Inoltre, spesso appare difficoltoso conciliare le varie forze politiche verso una riforma completa e comune poiché, a causa dell'impianto istituzionale e culturale, le carriere risultano essere ormai eterne e perdere terreno di gioco in favore di un impianto più efficiente non sembra il più delle volte un'opzione plausibile.

All'interno della democrazia italiana, lo strumento referendario appare comunque come uno strumento debole per due ragioni principali: innanzitutto, le gravi lacune giurisprudenziali del settore hanno, e tuttora, provocano degli importanti problemi nell'utilizzo del referendum; in secondo luogo, l'utilizzo propagandistico e manipolativo che negli anni le varie forze politiche ne hanno fatto, ha inevitabilmente contribuito

all'aumento di una crisi di sfiducia nel sistema in generale, e ancor dipiù in riferimento al referendum stesso.

In conclusione, lo strumento referendario è di per sé utilissimo al fine di migliorare il funzionamento della democrazia, soprattutto per quanto riguarda il livello di legittimità maturato dai cittadini. Però è necessario che venga utilizzato nel suo scopo più puro, abbandonando quindi le strategie partitiche che negli anni sono state utilizzate.

A lungo andare, inevitabile, potrebbe essere utile per contribuire alla ripresa della democrazia in tutte le sue componenti.

Bibliografia

Bin R., Pitruzzella G., "Diritto Pubblico", G. Giappichelli Editore, 2017.

Chimenti A., "Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale", Editori Laterza, 1999.

Colarizi S., "Storia politica della Repubblica. 1943-2006.", Editori Laterza, 2018.

Cotta M., Verzichelli L., "Il sistema politico italiano", Il Mulino, 2020.

Craveri P., "L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana", Marsilio editori, 2016.

De Lucia M., "Il Berluschino. Il fine e i mezzi di Matteo Renzi", Kaos Edizioni, 2014

Fedele M., "Democrazia referendaria: l'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica", Donzelli Editore Roma, 1994.

Gianniti L., Lupo N., "Corso di diritto parlamentare", Il Mulino, 2019.

Marangio M., "Matteo Renzi, la parola sono "io". La narrazione renziana, dal referendum costituzionale 2016 alla campagna elettorale 2018: lo storytelling del leader che rottamò il PD", Effigi, 2018.

Panizza S., Romboli R., "Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi", G. Giappicchelli Editore, 2016.

Pertici A., "Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo", G. Giappichelli editore, 2010.

Pistelli L., Renzi M., "Ma le Giubbe rosse non uccisero Aldo Moro", Giunti, 1999.

Segni M., "La rivoluzione interrotta", Rizzoli, 1994.

Segni M., "Niente di personale. Solo cambiare l'Italia", Rubbettino, 2010.

Tarli Barbieri G., "La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano", Giuffrè Francis Lefebvre, 2018.

Uleri P.V., "Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata", Il Mulino, 2003.

Vecchi D., "L'intoccabile. La vera storia di Mattero Renzi", Chiarelettere, 2018.

Zagrebelsky G., Pallante F., "Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali", Editori Laterza, 2016.

Sitografia

Forni M., Formigoni L., "Elezioni politiche 2018 - analisi del voto. Chi ha votato chi: la geografia elettorale, i flussi di voto e le elezioni viste dai social", in *ipsos.com*, 2018.

https://www.ipsos.com/it-it/elezioni-politiche-2018-analisi-del-voto

Pazé V., "Decisione senza deliberazione? Passato, presente e futuro dell'istituto referendario", Il Mulino, in rivisteweb.it, 2020. https://www.rivisteweb.it/doi/10.1414/97123

Presidenza del Consiglio dei ministri, in *normattiva.it*.

Rapone L., "Un plebiscitarismo riluttante: i plebisciti nella cultura politica e nella prassi del fascismo italiano", in torrosa.com, 2010. https://www.torrossa.com/en/resources/an/2442918

Lieto S., "Il rapporto tra il referendum e la democrazia della rappresentanza nell'attuale crisi del sistema politico", in Costituzionalismo.it, 2012.

https://www.costituzionalismo.it/il-rapporto-tra-il-referendum-e-la-democrazia-della-rappresentanza-nellattuale-crisi-del-sistema-politico/

Abstract

Referendums in representative democracies: what is the relationship between the two? The paper aims to give an answer to this question, reconstructing the nature and use of referendums within the Italian legal system.

In order to ensure a more coherent and explanatory reconstruction. Two case studies concerning two different reformists will be analyzed: Mario Segni and Matteo Renzi.

The referendum was provided for in the Constitution right from the time of the Constituent Assembly, even if not without difficulty. The constituent fathers discussed the form, the modalities, and the implementation to be attributed to it so as to Make it consistent with the institutional structure that they wanted the Italian Republic to have. It must be taken into consideration. That the Constitution was approved after a popular referendum that expressed the wish to make the passage from monarchy to Republic, after the Second World War. The consequences of that circumstance were not insignificant, in fact. In the popular mind was now rooted the fear of being able to face a Regime again, just like the Fascist one that had just passed. Due to this a democracy with specific characteristics was established, aimed at controlling the power of the government, stimulating instead the power of parliament in order to ensure a balance, And to distance more and more, the possibility of a return to the past.

The referendum is considered the strongest and most effective instrument of direct democracy in the hands of citizens because it gives them the possibility of contributing to the so-called policymaking. Additionally, it is a powerful tool that allows them to control, decide and express themselves directly on the course of democracy. Inevitably, such an instrument could only frighten The Constituent Assembly engaged in the drafting Of the Constitutional Charter, because an excessive power in the hands of citizens could unavoidably endanger the stability of the Republic. More frightening than anything else was the anti-system potential that the instrument was acknowledged to possess.

For this reason, quite a few limits and obstacles were imposed on the use of this instrument. In fact, the discipline aimed at expressing the actual procedure for

implementing the referendum was not set out in Article 75 of the Constitution²⁸¹ but was postponed to a law that was approved only in 1970, 22 years later. The reason behind this was that the widespread conviction within the Constituent Assembly was that the referendum instrument should be approved to guarantee a certain degree of democracy within the Republic, but at the same time in the long term, the referendum would be set aside by the system itself and not regularly used. never has A prediction proved more erroneous.

In the history of the Italian Republic, referendums have led to unprecedented revolutions, or very often, it was the very intention to avoid them. Therefore, unlike the predictions made at the dawn of the birth of the discipline of this instrument, the referendum has proved to be of fundamental importance for the history of the Republic.

Mario Segni's reformism was emblematic and is analyzed in detail in the second chapter of this work. With his two referendums in. 1991 and 1993 respectively. He was able to facilitate the passage from the first to the Second Republic, decreeing in definition the crisis of the party system, they were two extremely successful referendums, still today, those with the highest percentage of valid votes expressed in the history of Italian referendums. The merit of Mario Segni And his Referendum Committee was that of understanding at best historical period that Italy was going through, characterized by a strong institutional crisis and also an economic crisis. In addition, the parties were further discredited by the "Mani Pulite" phenomenon which greatly increased citizens' resentment towards the political class.

The referendum placed in the hands of the citizens a real possibility of choice and change, perceived by them as an opportunity for a renewal of the system and they were ready for it.

In the history of the Italian Republic, followed one another, but not all had the same impact on the political system.

Referendums are not admitted for tax and budget laws, amnesty and pardon laws, and laws authorizing the ratification of international treaties.

²⁸¹ Art.75 of the Italian Constitution "A popular referendum shall be held to deliberate on the total or partial repeal of a law or an act having the force of law, when five hundred thousand electors or five Regional Councils so request.

All citizens called to elect the Chamber of Deputies are entitled to participate in the referendum. The law shall determine the manner in which the referendum shall be implemented."

Examples of the negative effects caused. By the referendum are the popular consultations promoted by Pannella and his Radical Party, proposed at the end of the 1980s. The high number of questions and the referendums' purely political subject matter, led to a high inflation of the instrument, which caused a necessary devaluation of it by the citizens.

In fact, more often than not, the referendum has been used strategically by the parties, requested as a weapon of blackmail when the awareness of having lost ground on the political playing field became concrete.

By means of so-called manipulative referendums, in which the subject of the referendum is distorted for the sole purpose of increasing their own popular consensus, the parties have made themselves complicit in an expansion of the crisis of confidence felt in the system.

The potential of the referendum is endless, but at the same time it is very easy to obtain results that are the opposite of those previously desired.

The paper aims to highlight both the positive and necessary relationship between the referendum and democracy, but at the same time highlighting the risks that its misuse can cause.

The third chapter, devoted to a second type of reformism, namely that of Matteo Renzi, analyses is a case of a failed constitutional referendum. In contrast to the referendums proposed by Mario Segni, Matteo Renzi's Referendum held in December 2016 was by no means a success. In addition to the failure to win the questions he proposed, the immediately subsequent effect that resulted was the resignation of the Prime Minister from the Presidency of the Council.

Comparing the two case studies provides interesting food for thought as long as it is possible to establish which conditions were optimal in one case, and negative in the other.

Undoubtedly, the referendums of the 1990s were facilitated by a strong popular mobilization, caused also by the crisis that Italy was going through, succeeding in this way in creating a sort of "question of justice" felt by the citizens.

The 2016 referendum, although it too, had a strong revolutionary and changemaking nature, was overly personalized by the promoter Matteo Renzi, thus delineating and excessive link between the consultation and the leader. In fact, the negative result was undoubtedly directly linked to his figure, rather than to the contents of the questions.

A further point of reflection analyzed within the paper concerns the concept of reform.

Since the 1980s, within the Italian political system., the need for institutional reform has been extolled. End, until today, a "great reform" has never been implemented. The crucial point appears to be the observation that the system is not capable of reforming itself, for a variety of reasons that are analyzed within this work, and, in fact, the actual attempts have been made by shifting the decisional center of gravity towards the citizens through referendums. It is the institutional set-up built within the Constituent Assembly and, inevitably, the Italian history that explains this phenomenon.

A weak government system, a strong parliamentary system and a proportional electoral law: these are the constant and fundamental characteristics of the Italian political system. All the necessary to guarantee a solid balance in the newly born Italian Republic. Excessive power in the hands of the government, or in this case, by a different subject to Parliament, such as the popular referendum, could only frighten the system. It is for all these reasons that the political system appears to be more reluctant towards reforms, and the referendums themselves. And it is history itself that provides an explanation.

In conclusion, the paper analyzes the weaknesses of the instrument due to the crisis of confidence that modern democracies go through up to now and, in the Italian case, due to the various gaps that the jurisprudence in the fields has not effectively filled over the years. At the same time, it offers an important starting point for reflection in reference to the potential of the referendum instrument, which, if used in the correct way, stripped of its manipulative and propagandistic nature, could be fundamental and useful in order to reconfirm an effective legitimacy towards democracy.

Ringraziamenti

Alla fine del percorso, appare doveroso soffermarsi sui ringraziamenti. Innanzitutto, ringrazio il mio relatore Lorenzo Castellani per avermi permesso di sviluppare la mia idea e poterla rendere concreta, grazie alla sua disponibilità e al suo aiuto.

Un grazie particolare è doveroso nei confronti di Mario Segni, per avermi fornito degli spunti importantissimi al fine di approfondire il mio elaborato. I suoi consigli e i suoi aneddoti sono stati fondamentali e preziosissimi, li porterò per sempre con me. Senza il suo aiuto, niente di tutto ciò sarebbe stato possibile. Ringrazio inoltre il Senatore Giuseppe Luigi Cucca per avermi dato la possibilità di incontrare e confrontarmi con le varie personalità che, direttamente o indirettamente, hanno contribuito allo sviluppo del mio elaborato. Infine, e non per ordine di importanza, ringrazio tutta la mia famiglia per avermi supportato in questo mio bellissimo percorso e per aver sempre creduto in me.