



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. III

(ESTRATTO)

LARA TRUCCO

**LA RICHIESTA REFERENDARIA REGIONALE
IN MATERIA ELETTORALE (VISTA DALLA LIGURIA)**

30 SETTEMBRE 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Lara Trucco

La richiesta referendaria regionale in materia elettorale (vista dalla Liguria)*

Abstract: *The paper examines the contents of the referendum proposal presented by the Liguria Region with other regions whose question is aimed at repealing the proportional part of the electoral system for political elections, with the aim of getting a system entirely based on single-member constituencies remain. Specifically, attention is focused in the first part on the admissibility of the question by the Constitutional Court and, in the second part, on the features of the resulting legislation, in the awareness of the fluidity of the situation and, therefore, of the uncertainty to which the related analysis is subject.*

SOMMARIO: 1. Il quesito referendario “ligure”. – 2. L’ammissibilità referendaria alla luce della normativa di risulta. – 3. *Segue:* ...e della chiarezza, omogeneità e univocità del quesito. – 4. La normativa elettorale di risulta: il sistema di voto. – 5. *Segue:* ... la formula elettorale. – 6. *Segue:* ... i collegi elettorali (ma quali?).

1. Il quesito referendario “ligure”

La Liguria è stata tra le regioni che hanno approvato la richiesta di svolgimento del *referendum* il cui quesito, incidendo sui quattro testi legislativi qui di seguito riportati, è diretto ad abrogare la parte proporzionale delle norme per le elezioni politiche¹, puntando così a far residuare un sistema interamente basato su collegi uninominali².

QUESITO:

“Volete voi che siano abrogati:

a. il Testo Unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei Deputati [T.U. Cam.], *approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente a [segue l’indicazione delle norme di legge di cui si propone la abrogazione ...];*

b. il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica [T.U. Sen.], *nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti: [segue l’indicazione delle parti di cui si propone l’abrogazione ...];*

c. la legge 27 maggio 2019, n. 51 [disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari], *limitatamente alle seguenti parti: [segue l’indicazione delle parti di cui si propone l’abrogazione ...];*

d. la legge 3 novembre 2017, n. 165 [Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali], *limitatamente alle seguenti parti: [segue l’indicazione delle parti di cui si propone l’abrogazione ...]”.*

* Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista. Il lavoro costituisce una rielaborazione dell’audizione svolta, martedì 24 settembre 2019, presso la Commissione I - Affari istituzionali del Consiglio regionale/Assemblea legislativa della Liguria sulla “richiesta di indizione di referendum per l’abrogazione di norme nazionali sull’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica”, presentata il 16 settembre 2019.

¹ Il 27 settembre, nelle more della pubblicazione, nonostante un voto negativo della Commissione Affari istituzionali, la proposta referendaria è stata approvata dall’Assemblea, andando così la Liguria ad associarsi alle altre sette regioni (ne sarebbero bastate cinque) che hanno votato favorevolmente all’iniziativa referendaria (e cioè a dire, Veneto, Sardegna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Abruzzo e Basilicata). Pertanto, il quesito potrà ora essere depositato nel rispetto delle tempistiche (e cioè a dire, entro il 30 settembre) presso la Corte di Cassazione; dopodiché l’Ufficio centrale segnalerà eventuali irregolarità (entro il 31 ottobre) ed interverrà in punto di legittimità della medesima (entro il 15 dicembre). A quel punto sarà la Corte costituzionale a svolgere il proprio giudizio, pronunciandosi sull’ammissibilità del *referendum* (con decisione da pubblicarsi entro il 10 febbraio 2020).

² Cfr. la *Relazione di accompagnamento* alla proposta di deliberazione, Atto consiliare del 16 settembre 2019, prot. n. 500 del 2019.

Trattasi – è appena il caso di rammentarlo – della procedura prevista dalla Costituzione (art. 75) come attuata dalla legge n. 352 del 1970 (art. 29)³ ed i cui contenuti verranno qui esaminati ai fini di una valutazione prognostica dell'ammissibilità del quesito da parte della Corte costituzionale, spostando poi l'attenzione sulla "fisionomia" della (eventuale) normativa di risulta, pur nella consapevolezza della fluidità della situazione e, pertanto, dell'alea a cui è soggetta la relativa analisi.

2. L'ammissibilità referendaria alla luce della normativa di risulta.

Com'è noto, la Corte costituzionale si è resa disponibile da tempo a pronunciarsi in punto di ammissibilità di *referendum* abrogativi anche oltre i limiti espliciti recati dalle norme costituzionali, com'è appunto avvenuto in materia elettorale ([sent. n. 47 del 1991](#))⁴, individuando una serie di limitazioni/requisiti impliciti, di carattere specifico (v. qui appresso) e/o di portata più generale (v., *infra*, al §3).

Con riguardo al quesito formulato dal consiglio regionale della Liguria, una prima considerazione concerne il fatto di riguardare una normativa la cui «esistenza e vigenza» risulta indispensabile «per assicurare il funzionamento e la continuità» di quell'«organo costituzionale della Repubblica» che è il Parlamento (sentt. [n. 15](#) e [n. 16 del 2008](#)) e che pertanto va annoverata tra quelle «costituzionalmente necessarie», la cui abrogazione non può e non deve produrre vuoti incolmabili in attesa di discipline integrative⁵. Di qui, dunque, la necessità di verificare la disponibilità «in ogni tempo», a seguito di un eventuale esito positivo del referendum «di norme operanti», idonee a garantire il rinnovo e la funzionalità dell'organo parlamentare, scongiurando, nel contempo, paralisi del potere di scioglimento del Presidente della Repubblica (v., ad es., [la sent. n. 29 del 1987](#) e le sentt. [n. 47 del 1991](#), [n. 5 del 1995](#), [n. 26 del 1997](#) e [n. 13 del 1999](#)).

A tale riguardo, si osserva che l'abrogazione non riguarderebbe il testo normativo nella sua interezza, nella prospettiva di innescare la reviviscenza della normativa elettorale pregressa, secondo modalità a cui la Corte costituzionale non ha accondisceso in precedenti occasioni ([sent. n. 13 del 2012](#) ed in termini più generali sentt. [n. 12 del 2014](#) e [n. 5 del 2015](#))⁶, ma tenderebbe, mediante una manipolazione dei testi legislativi, a fare emergere dalla parziale normativa superstite una diversa soluzione in punto di sistema elettorale.

La Corte, del resto, ancora di recente ([sent. n. 26 del 2017](#)) ha assecondato operazioni «di ritaglio» volte a modificare il significato dei testi legislativi con riguardo a discipline già contenute *in nuce* nel tessuto normativo⁷: per cui nel senso dell'ammissibilità potrebbe militare la considerazione della

³ In materia, tra i primi, T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, 3^a ed., Milano, 1992, 128 e s. Cfr. altresì P. COSTANZO, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale*, in *Giur. cost.*, 1993, 167 ss.; e M. MEZZANOTTE, *Referendum abrogativo, giudicato costituzionale e Regioni promotrici*, in *Giur. it.*, 1998, 1770 ss.

⁴ Si vedano, tra i principali studi monografici condotti all'epoca sul tema, A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il "compromesso" n. 47/91*, Torino, 1991; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992; F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali: "L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra stimolo e rottura"*, Roma, 1992; e A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994.

⁵ Ragionano problematicamente sulle «applicazioni ondivaghe» a cui un tale «limite implicito» ha dato e potrebbe dar luogo, E. LAMARQUE, *Ammissibilità dei referendum: un'altra occasione mancata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005, 1 e S. PENASA, *L'ondivaga categoria delle leggi "a contenuto costituzionalmente vincolato"*, *ivi*, 2005, 1.

⁶ Tanto da portare parte della dottrina a parlare, in casi del genere, di «inammissibilità annunciate» (così M. RUOTOLO, *Un'inammissibilità annunciata. Commento a prima lettura a Corte cost., sent. n. 13/2012*, in [Federalismi.it](#), del 1° febbraio 2012; cfr., inoltre, in argomento, v. R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Nel «limbo» delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012.

⁷ Al proposito, più di una qualche riserva sulla possibilità di «legiferare per sottrazione», abrogando «parola per parola» è stata avanzata, in particolare, da C. MEZZANOTTE, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, in *Nomos*, 2007, 51-52, ritenendo questo tipo di operazione paragonabile alla situazione in cui «qualcuno partendo dal testo

sussistenza, già ad oggi, nell'ambito del complessivo sistema elettorale, di un'ispirazione uninominalistica. Diversamente dovrebbe concludersi evidenziando l'«assetto sostanzialmente nuovo» ([sent. n. 26 del 2017](#)) che interverrebbe a seguito del passaggio dal sistema misto vigente all'uninomiale puro (d'altronde, nelle precedenti tornate referendarie in materia elettorale il cambiamento non era stato così significativo, essendo persistita una certa “ibridazione” del sistema di elezione⁸). Ed infatti, la Consulta è ferma nel censurare i casi in cui rilevi la finalizzazione della manipolazione della struttura linguistica della disposizione all'introduzione di una disciplina di nuova statuizione «assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo» la Consulta ([sentt. n. 36 del 1997](#), [n. 13 del 1999](#), [n. 34 del 2000](#) e [n. 43 del 2003](#))⁹.

Passando dal quadro generale ai dettagli, va notato che l'operazione di “chirurgia normativa” che ci si propone di compiere presenta alcune distonie dovute al perdurante richiamo (ma, del resto, come si sarebbe potuto fare?) alle “liste di candidati” (v., ad es. l'art. 18-*bis* e l'art. 21 T.U. Cam.) o ai collegi plurinomiali (v., ad es. l'art. 31, c. 4 e l'art. 59-*bis* della normativa di risulta), in un contesto in cui non avrebbero più ragion d'essere (dato che si avrebbe a che fare con liste “monopersonali” e collegi esclusivamente “uninomiali”). Anche se ciò potrebbe non arrivare ad inficiare l'ammissibilità del quesito, alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto la plausibilità di «inconvenienti» delle norme di risulta, pur sempre a condizione che (come parrebbe essere nel caso di specie) essi non incidano «sull'operatività del sistema elettorale», né paralizzino «la funzionalità dell'organo» ([sentt. n. 32 del 1993](#) e [n. 33 del 1993](#))¹⁰.

Di più arduo adempimento potrebbe risultare invece l'esigenza – che a quel punto sarebbe indefettibile – di rimettere mano al disegno dei collegi elettorali. In caso di esito positivo della consultazione referendaria, infatti, non si potrebbe (più) fare riferimento ad una norma analoga a quella (ormai, per così dire, “consumata”) del *Rosatellum-bis* (art. 3 della legge n. 165 del 2017)¹¹. Né a rimediare ad una tale lacuna potrebbero essere invocate, ci pare, le norme di “delega al Governo per la determinazione dei collegi uninomiali e plurinomiali” contenute nella legge “per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari” a cui si rivolgono i proponenti, nella formulazione del quesito (v., *supra*, la legge n. 51 del 2019).

Difatti, a parte il *novum* (difficilmente ammissibile) di ricreare per via referendaria una delegazione legislativa (mancherebbe il sinallagma costituzionalmente prescritto delegante-delegato), a seguito dell'intervento abrogativo, residuerebbe un disposto del seguente tenore: “il Governo è delegato ad adottare, entro sessanta giorni, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninomiali e plurinomiali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”. Ci si troverebbe cioè dinnanzi ad una delega per la ridefinizione del formato circoscrizionale priva sia di *dies a quo*, sia di oggetto, difettandovi l'indicazione della normativa rispetto a cui la stessa dovrebbe essere esercitata ed a cui andrebbe riferita in violazione delle norme costituzionali (art. 76 Cost.).

Di qui, dunque, come si è in parte anticipato, il presentarsi, verosimilmente, di una situazione inedita, in cui la mancanza di “autoapplicabilità” della normativa residuale, con la conseguente

della Divina Commedia, volesse riscrivere l'Infinito senza avere a disposizione l'intero panorama della lingua italiana [...]».

⁸ Cfr., al riguardo, spec. A. GIORGIS, *I referendum elettorali. Il “compromesso” n. 47/91*, cit., *passim*; ed i vari interrogativi posti da E. BETTINELLI, *Le nuove regole del gioco*, nell'*Introduzione* al volume di E. Pozzi, S. Rattazzi, *Farsi eleggere. La campagna elettorale nella Seconda Repubblica*, Milano, 1994, X.

⁹ Più in generale, il Giudice costituzionale è parso attento, in situazioni del genere, a scongiurare il rischio di avallare operazioni di trasformazione del *referendum* abrogativo in forme referendarie di tipo consultivo o addirittura propositivo (in violazione, in partic., del combinato disposto degli artt. 1, 48 e 75 Cost.). Cfr., al riguardo e più in generale, in argomento, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009, 234; e A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, *passim*.

¹⁰ Cfr., sul punto, all'epoca, G.G. FLORIDIA, *Referendum elettorali e difetti della normativa di risulta: “inconvenienti” vs. “impedimenti”?*, in *Giur. cost.*, 1993, 225 e ss.

¹¹ V., *infra*, la nota 17.

dichiarazione di inammissibilità del *referendum* in questione, deriverebbe dall'insussistenza di una valida legge di delegazione per il disegno dei collegi elettorali.

3. Segue: ... e della chiarezza, omogeneità e univocità del quesito.

Tra i requisiti che secondo la Consulta devono presidiare la libertà di voto, rilevano l'univocità e l'omogeneità ([sent. n. 16 del 1978](#)), in quanto funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria «venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito» (sentt. [n. 47 del 1991](#) e [n. 17 del 2008](#)).

Com'è noto, il requisito dell'omogeneità (a cui possono ricondursi quelli della coerenza ed intelleggibilità) comporta che il quesito referendario non possa contenere più richieste non riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria (v. ad es., le sentt. [n. 16 del 1978](#), nn. [24](#), [28](#) e [29 del 1981](#), n. [27 del 1982](#), [n. 29 del 1987](#), [n. 47 del 1991](#), [n. 29 del 1993](#) e [n. 6 del 1995](#)).

Pertanto, quando il quesito prende in considerazione, come nella specie, una pluralità di disposizioni, «occorre ricercare se le norme medesime, obiettivamente considerate nella loro struttura e nelle loro finalità, presentino un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione referendaria, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito medesimo» ([sent. n. 16 del 1997](#)).

In passato, sono state così ritenute inammissibili richieste nelle quali ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale conteneva una «pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare» (sent. n. 16/1978). Sono stati dichiarati invece ammissibili *referendum* elettorali che, pur consistendo in una pluralità di domande, risultavano nondimeno intimamente connessi, in quanto volti all'ottenimento di un sistema elettorale di un certo tipo invece che di un altro» (sentt. [n. 32 del 1993](#) e spec. [n. 33 del 1993](#)).

Su questa base, il quesito in esame parrebbe soddisfare il requisito dell'omogeneità, essendo volto, nel suo complesso e, dunque, nel quadro di tutti e quattro i testi di legge riguardati, ad abrogare «le disposizioni sull'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale in collegi plurinominali», presentando, in ultima analisi, il «criterio ispiratore fundamentalmente comune» dato dalla traslazione del sistema in senso maggioritario.

Qualche criticità in più, invece, a nostro parere, lo presenta il profilo dell'univocità del quesito stesso, a detrimento della chiarezza dell'intera operazione referendaria. Si rammenta, al proposito, che nella propria giurisprudenza, la Corte costituzionale, pur sempre volgendo l'attenzione al rispetto della fondamentale esigenza che venga garantita agli elettori l'espressione di un voto consapevole, ha chiarito che le alternative proposte agli elettori devono essere «univoche negli esiti», ovvero riconducibili «ad unità» ([sent. n. 16 del 1978](#)).

È stato quindi su questa base che la Corte ha fatto divieto di sottoporre «a consultazione popolare» quesiti «di dubbio significato» ([sent. n. 28 del 1987](#)) così come prospettazioni «oggettivamente ambigue» «sia nel quesito referendario sia nella normativa di risulta» ed «equivoche» a motivo del perseguimento di «due obiettivi non necessariamente coincidenti» ([sent. n. 47 del 1991](#)). Il che, ci pare, fa sorgere qualche dubbio in punto di ammissibilità di una domanda referendaria che, come quella in esame, nel presentarsi unitariamente, sottende, in realtà, due diversi quesiti, così esplicitabili:

QUESITI:

1) «volete voi che siano abrogate le disposizioni sull'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale in collegi plurinominali nell'elezione della Camera dei deputati?»

2) “volete voi che siano abrogate le disposizioni sull’attribuzione dei seggi con metodo proporzionale in collegi plurinominali nell’elezione del Senato della repubblica?”

Nello specifico, una simile formulazione comporta ed impone l’unicità di una scelta (abrogazione delle norme di elezione *sia* della Camera, *sia* del Senato) che, invece, gli elettori dovrebbero poter mantenere divisa con la previsione e l’applicazione di due sistemi elettorali diversi per l’elezione di ciascun ramo del Parlamento.

Di qui, dunque, come si diceva, la possibilità che la Corte ravvisi nel caso di specie la presenza di quella forma di coercizione della libertà di scelta censurata a più riprese, dovuta alla impossibilità per l’elettore di modulare il proprio voto sulla base della «diversità degli esiti legislativi sottesi alle singole disposizioni oggetto di *referendum*» (sentt. [n. 16 del 1978](#) e [n. 47 del 1991](#)), ovvero al fatto di «dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse» (sentt. [n. 12 del 2014](#), [n. 6 del 2015](#)). Ciò che, peraltro, parrebbe avallato dal fatto che le precedenti tornate referendarie in materia abbiano avuto ad oggetto profili concernenti alternativamente l’una o l’altra Camera (e mai, congiuntamente, entrambe). Del resto, un indizio della mancanza di univocità pare forse reperibile, sia pure in controtela, nella stessa relazione di accompagnamento al testo della proposta referendaria, dove viene dato rilievo soltanto all’omogeneità del quesito e non invece al requisito in questione (che non viene nemmeno menzionato)¹².

Più in generale, si rileva problematicamente l’impatto che l’ipotesi referendaria avrebbe sullo stesso principio bicamerale, costringendo ad un’omologazione assai spinta dei criteri di reclutamento delle due Camere il cui fine rappresentativo viene invece mantenuto, dalla Costituzione, distinto, come d’altronde sta a testimoniare l’elezione su base regionale del Senato (artt. 56 e 57 Cost.). Certo: non sfugge che una tale criticità potrebbe essere emarginata avendo la Corte escluso, ancora in tempi recenti ed in conformità ad una costante giurisprudenza, che in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum*, possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di *referendum* sia della normativa di risulta (sentt. nn. [45](#), [46](#), [47](#) e [48](#) del 2005, [n. 15](#) e [n. 16](#) del 2008 e, più di recente, [sent. n. 17 del 2016](#))¹³. Ma ci si chiede se tale *self-restraint* potrebbe arrivare ad ammettere un *vulnus* sia pure provvisorio a principi di sistema, proprio in una materia, come quella della rappresentanza elettiva, in cui la stessa Corte ha manifestato, in tempi recenti, un notevole attivismo (v. per tutte le sentt. [n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#))¹⁴.

Per ulteriore profilo, meriterebbe, probabilmente, un *surplus* di attenzione la questione dell’interesse delle regioni a proporre un *referendum* di questo tipo, specie se si condivide l’idea che, sottesa al disposto costituzionale (art. 75 Cost.), sia una *ratio* “antimaggioritaria” di tutela delle regioni avverso leggi statali variamente pregiudizievoli nei loro confronti. In quest’ottica, si è portati infatti a ritenere che il *referendum* proposto da cinque regioni al Parlamento potrebbe essere dichiarato ammissibile solo avendo ad oggetto questioni, per l’appunto, “ridondanti” sull’interesse regionale e non, invece, come parrebbe essere nel caso in esame, dinnanzi a profili avulsi dal contesto riguardato (non esclusa, a ben vedere, quella concernente l’elezione dello stesso Senato)¹⁵.

¹² V. la *supra* alla nota 2.

¹³ Considera particolarmente problematico il fatto che «ragionando in questo modo», si finirebbe «col garantire l’immunità ai vizi più gravi che possono caratterizzare una legge elettorale», partic. M. CROCE, *Incstituzionalità ipotetiche, “probabilità concrete” e “aspetti problematici”: quando la Corte vede ma non provvede*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2008, 3; ritiene che invece la Corte in varie occasioni mostri di volere «ed anzi di dovere» incorporare nel sindacato di ammissibilità un giudizio anticipato di legittimità costituzionale A. RUGGERI, “*Tutela minima*” di beni costituzionalmente protetti e *referendum* ammissibili (e... sananti) in tema di procreazione medicalmente assistita, [ivi](#), 2005, 4.

¹⁴ Sulla situazione di stallo che, invece, si era venuta a creare in precedenza, seguendosi «le vie normali di *accesso* al giudizio di costituzionalità delle leggi» (Corte cost., sentt. [n. 15](#) e [n. 16 del 2008](#)), sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011, 243 e ss.

¹⁵ Del resto, parrebbe militare in questo senso la recente vicenda del “*referendum* sulle trivelle”, presentato da cinque regioni dichiarato ammissibile dalla Corte (anche se poi, il 17 aprile 2016 non raggiunse il *quorum*), dato che in quell’occasione un esito positivo della consultazione avrebbe avuto delle ricadute dirette sui territori regionali, specie con riguardo alla durata delle concessioni per estrarre idrocarburi in zone di mare.

4. La normativa elettorale di risulta: il sistema di voto

S'intende ora portare l'analisi sul sistema elettorale che residuerebbe nel caso di esito positivo della consultazione referendaria¹⁶.

Va subito ribadito che non si avrebbe più a che fare con un sistema di elezione di natura mista¹⁷, bensì di un sistema maggioritario, innestato in collegi uninominali. Per la precisione, a stare della normativa di risulta, sottratta la parte proporzionale, in disparte l'"estero", tutti i collegi di Camera e Senato sarebbero uninominali.

Quanto al sistema di votazione in senso ampio considerato, in ciascun collegio si avrebbe un solo candidato, in liste, sì blindate, epperò in cui massima risulterebbe la personalizzazione della scelta, trattandosi di liste "monopersonali", presentando una fisionomia dunque ben lontana da quelle liste "lenzuola" (v. la "legge Calderoli") dichiarate incostituzionali dalla Consulta in quanto costringevano gli elettori a dare un voto a candidati «che difficilmente conosce[vano]» ([sent. n. 1 del 2014](#)), in violazione della libertà di suffragio (art. 48, c. 2 Cost.). Anzi, sembrerebbe in certo modo corrispondersi ad un sistema valutato positivamente dallo stesso Giudice costituzionale – al pari, peraltro, di altri meccanismi e metodi – nelle circostanze date, in ragione, oltre che delle «dimensioni territorialmente ridotte» che avrebbero le circoscrizioni elettorali (cfr., al proposito, *infra*, il §5), del fatto che in esse il numero dei candidati da eleggere sarebbe «talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto» (v. la [sent. n. 35 del 2017](#)).

Si osserva, peraltro, come il divieto che residuerebbe, a pena di nullità, di "candidarsi" e di "presentarsi con diversi contrassegni nei collegi uninominali" (art. 19 T.U. Cam.) ovvero l'abrogazione del meccanismo delle "candidature multiple", contribuirebbe a rinforzare l'attitudine "personalistica" del voto, ponendo altresì il nostro ordinamento meglio in linea con la tendenza rilevabile nella più parte degli ordinamenti di caratura liberaldemocratica, in cui le pluricandidature sono state eliminate. Il fatto che poi cadrebbe anche la previsione che ad oggi vincola, a pena di inammissibilità, ciascuna lista a presentare candidati in tutti i collegi uninominali (art. 2-bis T.U. Cam.) porta ad interrogarsi se ne potrebbero uscire consentite e/o addirittura valorizzate cd. "candidature indipendenti".

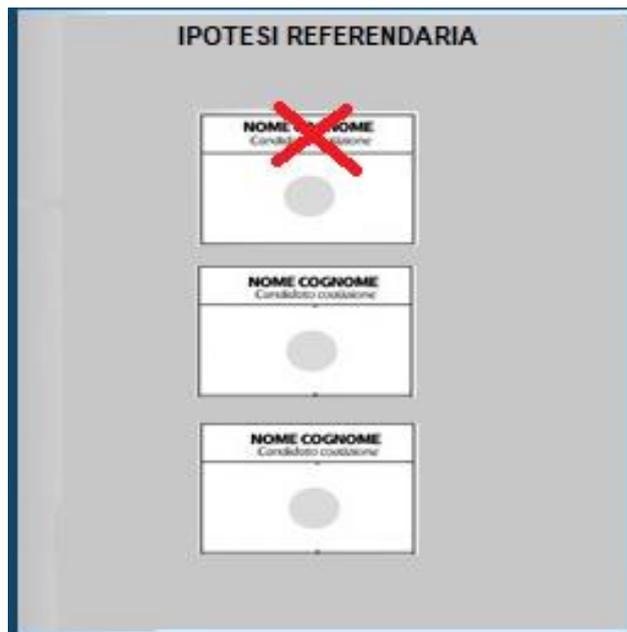
Con riguardo, poi alla rappresentanza di genere, permarrrebbe la previsione che dispone che "nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali", rispettivamente, a livello nazionale per la Camera ed a livello regionale per il Senato, "nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento" (art. 3, c. 1 T.U. Cam. e art. 4-bis T.U. Sen.), non risultando, però (più) del tutto perspicuo come si dovrebbe procedere nel caso in cui ciò dovesse essere disatteso (cfr. altresì, l'art. 3-bis T.U. Cam.).

Venendo al voto in senso stretto considerato, l'elettore continuerebbe a vedersi consegnate due schede (dotate del tagliando antifrode epperò invece prive ora delle "istruzioni" materiali di voto) che dovrebbero recare "*il nome del candidato nel collegio uninominale e il contrassegno di ciascuna lista*" (art. 4, c. 2 T.U. Cam.), secondo, approssimativamente, la seguente stilizzazione (art. 31 T.U. Cam.):

Più in generale, sulla possibilità di prospettare un limite specifico all'iniziativa referendaria regionale a motivo dell'"interesse regionale" allo svolgimento della consultazione popolare, cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale*, cit. 181.

¹⁶ Non verranno qui prese in considerazione le specificità del "voto estero" e delle regioni a Statuto speciale; inoltre, terremo a riferimento il sistema di elezione della Camera dei deputati, dato che quello del Senato sarebbe pressoché identico.

¹⁷ Sulle principali caratteristiche del sistema elettorale introdotto dalla menzionata legge n. 165 del 2017, si rinvia, in particolare, al numero speciale di *Giurisprudenza Italiana* P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum-bis, Milano, 2018.



Più precisamente, ogni elettore disporrebbe di un voto da esprimere su ciascuna delle schede che gli verrebbero consegnate, alternativamente, nei seguenti modi:

- “sul rettangolo contenente il contrassegno della lista” (art. 58 T.U. Cam.); o
- “solo sul nome del candidato nel collegio uninominale” (art. 58 T.U. Cam.; art. 14 T.U. Sen.); o
- “sul contrassegno” (art. 59-bis); o, ancora,
- “sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio” (art. 14 T.U. Sen.).

Pertanto, verrebbero meno i meccanismi della fusione del voto, così come quelli della sua trasferibilità “*pro quota*”; mentre si conferma il divieto di voto diviso, risultandone, in ultima analisi, beneficiato in automatico ed integralmente il singolo candidato del collegio uninominale, con un’indubbia semplificazione del sistema. Là dove, come si è in parte anticipato, necessiterebbe di essere riallineata in via interpretativa, in particolare, la previsione che vuole che in caso di segno apposto sul contrassegno, il voto sia “considerato valido a favore della lista e ai fini dell’elezione del candidato nel collegio uninominale” (art. 58 e art. 59-bis T.U. Cam.).

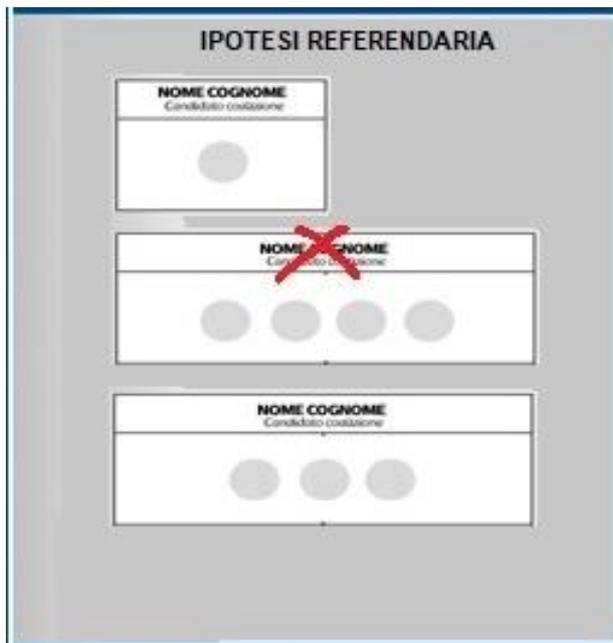
5. Segue: ... *la formula elettorale.*

Quanto al sistema di assegnazione dei seggi, si è già avuto modo di osservare problematicamente l’attitudine all’omologazione dell’ipotesi referendaria di Camera e Senato, in forza dell’applicazione di una (medesima) formula, frutto di un voto referendario unitario (v. *supra*, spec. i §§ 1 e 3).

Se, ad uno sguardo sommario, sembrerebbe di avere a che fare con un sistema “*plurality*” (in luogo del metodo del quoziente e dei più alti resti): uninominale ed a voto e turno unici (v. *supra*, il §4), privo di soglie di sbarramento esplicite e senza premio di maggioranza, un esame più approfondito porta invece a rilevare una differenza di non poco conto rispetto al modello di tradizione anglosassone, dato dalla componente “coalizionale”, la quale, già presente, com’è noto, nel vigente *Rosatellum-bis*, verrebbe perpetuata, finendo per annacquare la caratura “personalistica” e “personalizzante” del sistema.

Nello specifico, ai partiti ed ai gruppi politici organizzati, sarebbe dato modo di (continuare) a presentarsi, oltre che in liste singole con un solo contrassegno, anche, per l’appunto, coalizzati: sia pur alla condizione di presentare candidature unitarie: “nel caso di liste collegate tra loro queste presentano il medesimo candidato nei collegi uninominali”, reciterebbe infatti la norma (art. 1-bis

T.U. Cam.), per cui gli elettori potrebbero trovarsi tra le mani una scheda di contenuto “ibrido” di questo tipo:



L’abrogazione, poi, delle norme relative alle soglie di sbarramento, potrebbe indurre, da un lato, le forze politiche minoritarie ma identitariamente caratterizzate a presentare candidature “singole”, al possibile distribuite sul territorio, ma anche, dall’altro lato, le forze politiche con, invece, maggiori *chances* di vittoria ad allearsi, al fine di essere più attrattive e soprattutto di legittimare col voto possibili alleanze di governo, sino all’estremo di una *cross-party coalition* sul piano nazionale.

La scomparsa dei collegi plurinominali comporterebbe, dunque, il venir meno di quella geografia elettorale ad oggi funzionale allo svolgimento sequenziale e, per così dire, “ad imbuto” del procedimento di attribuzione delle cariche (dal livello nazionale a quello di singolo collegio, passando per le circoscrizioni, con varie possibilità di “slittamento” dei seggi).

A ciò, subentrerebbe infatti la sola determinazione “della cifra elettorale individuale di ciascun candidato nei collegi uninominali” e l’elezione “in ciascun collegio uninominale” del candidato “che ha ottenuto il maggior numero di voti validi” (art. 77 T.U. Cam. e art. 16 T.U. Sen.). Là dove a completare il quadro resterebbe, nel caso in cui per qualsiasi causa “rimanga vacante un seggio”, la previsione di elezioni suppletive (art. 86 T.U. Cam. e art. 19 T.U. Sen.), benché vada rilevato problematicamente il fatto che non potrebbe più attingersi, all’uopo, all’elenco dei quattro candidati supplenti “due di sesso maschile e due di sesso femminile” allegati alle varie liste (dato che l’art. 3-*bis* T.U. Cam. che ad oggi lo prevede verrebbe abrogato).

6. Segue: ... i collegi elettorali (ma quali?)

Ad ogni modo, da quanto osservato rileva l’importanza, per il rendimento del sistema (in senso più o meno spiccatamente maggioritario), della sussistenza ed altresì di un accorto disegno del formato circoscrizionale.

È noto come ad oggi, alla Camera, 231(+ 1 valdostano) seggi sono attribuiti in collegi uninominali ed i restanti 386 con metodo proporzionale; mentre al Senato i collegi uninominali sono 116 e con metodo proporzionale vengono assegnati 193 seggi (cfr. le norme del *Rosatellum-bis* ed il relativo decreto di attuazione). Il che significa che se il *referendum* dovesse avere esiti positivi, si avrebbero, rispettivamente, 386 e 193 seggi plurinominali in attesa di vedersi ripartiti, ai fini dell’applicazione del sistema *plurality*, in collegi uninominali (v. *supra, passim*).

Ora, in mancanza, verosimilmente (v. *supra*, il §2), di una valida norma di delega al riguardo, si potrebbe forse immaginare di elaborare un inedito formato circoscrizionale “ibrido”, composto da collegi uninominali assegnati, tuttavia, nell’ambito di un duplice livello territoriale, mantenendosi l’attuale riparto uninominale ed aggiungendosi nondimeno ad esso quello plurinominale, assegnando ora ad esso un solo seggio. Del resto, che, anche nel caso di successo dell’ipotesi referendaria, la sussistenza di un duplice livello di definizione dei collegi resterebbe vigente, è dato di ricavarlo dalla perdurante vigenza di vari disposti che ne presupporrebbero la sussistenza: basti qui richiamare la previsione che vuole che “nel caso in cui sia dichiarata non valida la candidatura in un collegio uninominale”, resti “valida la presentazione della lista negli altri collegi uninominali della circoscrizione” (art. 22 T.U. Cam.), e quella in base alla quale l’elezione avviene “sulla base dei voti espressi nelle circoscrizioni regionali, suddivise in collegi uninominali” (art. 2 T.U. Sen.).

Il fatto è che il meccanismo di riparto non potrebbe funzionare, dal momento che il sistema vigente prevede che i seggi “proporzionali” vengano assegnati, rispettivamente, nell’ambito di 63 collegi plurinominali alla Camera e di 34 collegi plurinominali al Senato: sicché si riuscirebbe a proclamare, al più, rispettivamente, 295 e 150 eletti nei due rami del Parlamento.

Per diverso profilo, sarebbe nelle cose (data la diversità, nel sistema attuale, in termini di magnitudo dei collegi uninominali e plurinominali) il pregiudizio che un tale riparto produrrebbe della norma che, al fine di garantire una definizione equilibrata dei collegi stessi, prescrive (e continuerebbe a prescrivere) che “la popolazione di ciascun collegio uninominale può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi uninominali della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto” (art. 3, c. 1, lett. c) del *Rosatellum-bis*).

Da ultimo, non sembra di potersi sfuggire dalla considerazione della situazione che deriverebbe dalla combinazione dei risultati parziali a livello dell’ordinamento generale, dal momento che in tale situazione aggregata diversi fattori possono militare a favore di esiti maggioritari o, a seconda dei casi, proporzionali. A questo proposito, è facilmente dimostrabile come esiti maggioritari siano più agevolmente ottenibili applicando il *plurality* su collegi di ampie dimensioni, sino al limite della sola lista candidata nell’ambito di un “collegio unico” (con l’ovvia avvertenza, tuttavia, dell’inconciliabilità di una simile soluzione nell’ambito di sistemi che vogliano dirsi democratici).

Diversamente, le probabilità che l’organo rappresentativo presenti una varietà politica avversa ad un esito maggioritario in applicazione della ridetta formula risultano aumentare al crescere del numero vuoti delle liste in competizione, vuoti anche, si noti, del numero complessivo di collegi in cui è suddiviso il territorio nazionale. In vigenza di tali condizioni, infatti, aumentano le probabilità che si verifichino compensazioni nella distribuzione dei seggi tra un collegio e l’altro, rendendo, con ciò, più concreta l’ipotesi che in via empirica si realizzi una distribuzione di seggi prossima al rapporto proporzionale delle forze in campo (come del resto sta a testimoniare il presentarsi talora del cd. “paradosso del vincitore minoritario”).

Tutto questo porta conclusivamente a rilevare le migliori condizioni che verrebbero a crearsi per una resa in senso maggioritario del sistema se venissero approvate le norme sulla riduzione del numero di parlamentari, dato che, per l’appunto, una tale diminuzione (rispettivamente: da 630 a 400 seggi alla Camera e da 315 a 200 seggi al Senato) porterebbe con sé un significativo ampliamento della *magnitudo* del formato circoscrizionale. Ciò che a sua volta, all’evidenza, necessiterebbe di vedere rimediale le “tracce” del “filo rosso” proporzionalista variamente reperibili nell’intelaiatura costituzionale vigente (v., ad es., le modalità di composizione delle commissioni legislative e delle commissioni d’inchiesta, nonché degli organi costituzionali “di garanzia”) e, più in generale le implicazioni sistemiche di tale opzione (v. ad es., la previsione di *quorum* speciali; le facoltà attribuite anche a quote minoritarie delle Camere, nonché la stessa *ratio* sottesa alla “riserva di legge”, solo per menzionarne alcune).

Apprendosi, con ciò, un ulteriore capitolo del parlamentarismo repubblicano, tutto ancora da scrivere.