



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## LE CONSEGUENZE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2019\*

di Francesca Biondi\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le altre riforme costituzionali all’esame del Parlamento: verso un bicameralismo più che perfetto? – 3. L’ennesima riforma della legge elettorale? – 4. ... incalzati da un referendum abrogativo

### 1. Introduzione

L’approvazione definitiva, in data 8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», con cui il numero dei componenti di Camera e Senato sono stati rispettivamente ridotti a quattrocento e duecento, ha innescato ulteriori iniziative legislative, di rango costituzionale e ordinario: da un lato, sono già all’esame delle Commissioni Affari costituzionali delle Camere altri progetti di riforma degli artt. 56 e 57 Cost., dall’altro, pare che i partiti della maggioranza, incalzati dall’iniziativa referendaria di otto Regioni<sup>1</sup>, abbiano ricominciato a discutere di una nuova legge elettorale.

L’occasione impone qualche riflessione complessiva su progetti che potrebbero nuovamente incidere sulla composizione e sulle modalità di formazione delle Assemblee rappresentative nazionali.

### 2. La legge di revisione costituzionale con cui è stato ridotto il numero dei parlamentari

\*Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “*Riforma elettorale, riduzione del numero dei parlamentari e referendum?*”, tenutosi il 18 novembre 2019 presso la Facoltà di Scienze politiche dell’Università degli studi di Roma ‘La Sapienza’.

\*\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Milano.

<sup>1</sup> Si fa, in particolare, riferimento all’iniziativa delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli-Venezia Giulia Lombardia, Piemonte, Sardegna, Veneto, diretta all’abrogazione della quota proporzionale della vigente legge elettorale.

Come si è fatto cenno e come del resto ampiamente noto, nell'ottobre scorso le Camere hanno approvato a maggioranza assoluta una puntuale revisione del testo costituzionale per ridurre il numero dei componenti di Camera e Senato.

Già in passato si era ipotizzato di diminuire il numero degli eletti<sup>2</sup>, ma il progetto ora approvato si discosta dai precedenti in quanto si incide esclusivamente sulla composizione numerica, senza modificare composizione e funzioni del Senato. In precedenza, le (peraltro più contenute) proposte di riduzione del numero degli eletti erano invece inserite in una più ampia e meditata revisione dell'assetto bicamerale.

Di ciò si trova eco solo in una delle relazioni illustrative dei disegni di legge da cui ha avuto origine la revisione costituzionale qui in esame, la A.S. n. 215 (Quagliariello). Evidenziando la necessità di rivedere la forma di governo definita dalla Costituzione, si è proposta la (sola) riduzione del numero dei parlamentari come passo preliminare ad una più ampia revisione costituzionale, assumendo che tale intervento possa, nel frattempo, «contribuire a rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché a consentire di ridurre opportunamente i costi della politica senza forzare le disposizioni costituzionali e la certezza del diritto». Se ne può dedurre che, nella prospettiva del proponente, l'obiettivo resti una democrazia maggioritaria, “decidente”<sup>3</sup>, in cui il baricentro della forma di governo si sposta sul potere esecutivo, e alla quale sarebbe più funzionale un numero più esiguo di parlamentari.

Diversamente, nella relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale A.S. n. 515 (Calderoli, Perilli) non vi è alcuna indicazione delle ragioni della riforma.

<sup>2</sup> Già nel corso della IX legislatura il tema della riduzione del numero dei parlamentari fu oggetto di discussione all'interno della c.d. Commissione Bozzi, sebbene non si arrivò alla formalizzazione di una precisa proposta di revisione in tal senso. In seguito, nella XIII legislatura, la c.d. Commissione bicamerale D'Alema esaminò un progetto che avrebbe determinato la riduzione dei deputati a circa 400-500 e dei senatori a 200. Ancora, nel corso della XIV legislatura il Parlamento approvò in duplice deliberazione un progetto di riforma costituzionale (A.S. n. 2544-D) che avrebbe ridotto a 518 i deputati e a 252 i senatori: tale riforma, come è noto, fu respinta dal corpo elettorale con il referendum del 24-25 giugno 2006. In seguito, nel corso della XV legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera arrivò a formulare un testo (c.d. bozza Violante - A.C. n. 553 e abbinati) che prevedeva un numero di deputati pari a 512, mentre il Senato, di 186 membri, sarebbe stato frutto di un'elezione di secondo grado: il testo, tuttavia, non giunse ad approvazione nemmeno presso la Camera dei Deputati prima della fine anticipata della legislatura. Il tema tornò così nuovamente al centro del dibattito parlamentare nel corso della XVI legislatura: il 25 luglio 2012 Senato approvò, infatti, un progetto di riforma che avrebbe previsto 508 deputati e 250 senatori (esclusi quelli a vita), il cui iter tuttavia si interruppe a causa della cessazione della legislatura. Più di recente, nel corso della XVII legislatura, il Gruppo di Lavoro nominato dal Presidente della Repubblica Napolitano, nella relazione finale trasmessa il 12 aprile 2013, propose la riduzione del numero dei deputati a 480 e dei senatori a 120, ripartiti in proporzione al numero di abitanti di ciascuna Regione, proposta su cui concordò in seguito anche la Commissione di esperti nominata dal Presidente del Consiglio Letta, la quale in alternativa propose per la Camera 450 deputati e per il Senato un numero compreso tra 150 e 200 membri. Infine, si deve ricordare il progetto di riforma costituzionale, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi del funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL, e la revisione del Titolo V della Costituzione», respinto con il referendum del 4 dicembre 2016, che si prefiggeva di mantenere inalterato il numero di deputati (630) e che avrebbe, invece, portato alla riduzione dei senatori a 95 (a cui si sarebbero potuti aggiungere fino a 5 senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica), i quali sarebbero stati eletti tramite un'elezione di secondo livello da parte dei Consigli regionali e provinciali autonomi tra i consiglieri regionali e i sindaci.

<sup>3</sup> L'espressione è di L. Violante, *Il futuro dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, XXI ss.

Infine, in quella di accompagnamento al disegno di legge costituzionale A.S. n. 805 (Patuanelli, Romeo) si legge che la riduzione del numero dei parlamentari è preordinata a «favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e, dall'altro, ottenere concreti risultati in termini di spesa (dunque ridurre i costi della politica)».

Stando così le cose, non resta che constatare che la riduzione del 36,5 per cento del numero dei componenti di Camera e Senato va ricondotta, sul piano politico, prevalentemente alla volontà di dare un segnale simbolico al sentimento di antipolitica che serpeggia in alcuni strati della società, imputando ad un organo asseritamente “pletorico” l'inefficienza decisionale e gli “alti” costi della politica.

L'ennesimo paradosso, dunque, che già emerge dal progetto di riforma costituzionale dell'art. 71 della Costituzione<sup>4</sup>: un ceto parlamentare politicamente delegittimato cerca di recuperare consenso riducendo il peso della democrazia rappresentativa.

Ciò non significa, ovviamente, che il numero dei componenti delle Assemblee rappresentative non possa essere ridotto.

Una riforma di tal fatta andrebbe però più ponderatamente motivata, visto che, da sola, non è in grado di far recuperare al Parlamento la centralità che la nostra Costituzione gli assegna e, piuttosto, senza correttivi, è destinata ad acuire alcuni problemi.

In primo luogo, è un'illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell'organo. L'efficienza delle Camere – presumibilmente intesa dai proponenti come capacità delle Assemblee di assumere decisioni in tempi rapidi – dipende da ragioni politiche (numero dei partiti, compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) e dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti. Peraltro, come è stato giustamente osservato, in tempi recenti ciò che in Parlamento manca è semmai il tempo della discussione<sup>5</sup>, necessario a compiere scelte ponderate, il più possibile condivise, tradotte in testi legislativi redatti con buona tecnica normativa.

Secondariamente, è illusorio anche pensare che i conti pubblici possano trarre beneficio dal mancato pagamento di qualche indennità.

Più complesse sono le considerazioni che riguardano l'impatto della riforma sulla qualità della rappresentanza.

Se si eccettuano le soluzioni più radicali (troppi o troppo pochi), non è facile valutare “in astratto” quale sia il numero “adeguato” per la composizione di un organo rappresentativo, dal momento che – come quasi sempre accade nel valutare le proposte di revisione

<sup>4</sup> Si fa riferimento alla proposta di riforma costituzionale A.S. n. 1089 «Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum», approvata in prima deliberazione dalla Camera il 21 febbraio 2019 ed attualmente all'esame del Senato, che si prefigge di introdurre una procedura “rinforzata” per l'iniziativa legislativa popolare.

<sup>5</sup> M. Luciani, testo dell'audizione svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 27 marzo 2019, ma anche G. Rivosecchi, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa* (12 aprile 2019), in *Osservatorio costituzionale* fasc. n. 1-2/2019.

costituzionale della parte seconda della Costituzione – il rendimento delle norme di organizzazione dipende da molteplici fattori, giuridici ed extra-giuridici.

C'è chi ha sottolineato – proprio in occasione di questa riforma – che un numero ridotto di parlamentari potrebbe rendere il Parlamento più forte e più autorevole<sup>6</sup>.

Poiché l'autorevolezza delle Camere dipende anzitutto dalla qualità del personale politico è in realtà difficile prevedere come la riforma possa incidere sul comportamento dei partiti nella selezione delle candidature. Essa, infatti, potrebbe produrre un maggiore verticismo all'interno dei partiti, poiché, essendoci meno seggi in palio, questi ultimi saranno distribuiti esclusivamente da e tra coloro che nel partito contano di più. Nel contempo non è detto che ciò costituisca un fattore negativo, perché i vertici potrebbero essere indotti, data la scarsità di seggi sicuri, a selezionare personalità più note e di maggiore prestigio, migliorando la qualità del personale politico, e magari anche a loro più vicine, favorendo una maggiore compattezza del gruppo parlamentare. Non possiamo, d'altro canto, escludere la maggiore mobilità parlamentare cui si è assistito nell'ultimo ventennio sia stata prodotta, oltre che al venire meno delle fratture ideologiche su cui i partiti si fondavano, anche dall'inserimento in lista di persone “nuove”, della società civile, che, avendo meno legami personali con il partito, hanno minore difficoltà ad abbandonarlo.

Altro è se la riduzione del numero dei parlamentari produrrà anche una maggiore verticalizzazione del sistema politico-istituzionale, favorendo una selezione di candidati “sradicati” dal territorio<sup>7</sup>. Qui non vi sarebbe alcun aumento né del prestigio, né della compattezza del gruppo politico, ma solo della “distanza” tra eletto ed elettori.

La maggior parte dei commentatori hanno, però, soprattutto evidenziato gli effetti che la riforma costituzionale potrebbe avere sulla rappresentazione del pluralismo politico.

Alcuni hanno sostenuto che la riduzione del numero dei parlamentari, alterando il rapporto numerico tra elettori ed eletto<sup>8</sup>, incide “di per sé” negativamente sulla democrazia rappresentativa<sup>9</sup>, poiché inevitabilmente diminuisce il numero delle forze rappresentate in Parlamento o la consistenza di quelle con minore seguito elettorale.

La maggior parte dei commentatori ha invece, condivisibilmente, evidenziato come, sotto questo aspetto, un numero minore di eletti renda ancora più decisiva la scelta del sistema

<sup>6</sup> C. Fusaro, *nota scritta inviata alla Commissione Affari costituzionali del Senato*, 21 novembre 2018; G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero di parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio costituzionale* 3/2019, p. 5.

<sup>7</sup> Cfr. P. Carrozza, *Osservazioni scritte inviate alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica per le audizioni relative all'esame dei DDL di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di Deputati e Senatori*, Pisa-Roma, 22 novembre 2018, pp. 12-13, *paper*, il quale afferma in particolare: «pressoché certo sarebbe l'effetto di rafforzamento delle segreterie centrali (o come si chiamino gli organismi dirigenti) di ciascun partito, a scapito del peso delle rispettive rappresentanze territoriali: aumentare il rapporto tra numero di elettori ed eletti significa, infatti, anche aumentare la loro reciproca “distanza”, allontanare sempre più dal territorio, dalla “base”, gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all'indirizzo del loro operare in sede assembleare».

<sup>8</sup> Sotto questo aspetto, con la riforma si passa, alla Camera, da 96.000 a 151.200 e, al Senato, da 184.424 a 302.420 (cfr. Dossier Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 7 ottobre 2019, p. 5).

<sup>9</sup> Cfr. A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum costituzionale. Rassegna*, 30 settembre 2019 (ma anche già anni fa della stessa Autrice, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC* 2/2012).

elettorale. La rappresentazione del pluralismo politico dipende infatti dalla formula elettorale prescelta e, poiché per ragioni tecniche nessuna formula elettorale (neppure quella esclusivamente proporzionale) fotografa perfettamente gli orientamenti dell'elettorato, dal modo in cui sono disegnati circoscrizioni e collegi.

Di tale questione non vi è però traccia nelle tre ricordate relazioni illustrative.

Nella relazione al ddl costituzionale A.S. n. 805 si avvertiva solo che l'approvazione della riforma degli artt. 56, secondo comma, e 57, secondo comma, Cost. – in quanto efficace a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale – imponeva un adeguamento della legge elettorale per renderla applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari, ma non si operava alcun riferimento all'impatto che la riduzione del numero di collegi uninominali e plurinominali può avere sul numero dei partiti rappresentati<sup>10</sup>. Parallelamente al procedimento di revisione costituzionale, e prima che quest'ultimo fosse terminato, è stata così approvata la legge 27 maggio 2019, n. 51 (recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»), con cui sono stati sostituiti i riferimenti numerici “fissi” con delle proporzioni, in modo da rendere il sistema elettorale vigente applicabile a prescindere dal numero dei rappresentanti (v. artt. 1 e 2), ed è stato poi delegato il Governo, in caso di promulgazione della legge di revisione costituzionale, ad adottare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di quest'ultima, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali della Camera e del Senato (v. art. 3).

Ciò significa che – se le Camere fossero sciolte ora – andremmo a votare con il sistema elettorale vigente ed eleggeremo 630 deputati e 315 senatori.

Invece, se e quando la legge di revisione costituzionale entrerà in vigore (a gennaio se nessuno chiederà il referendum), il Governo dovrà affrettarsi a ridisegnare i collegi (uninominali e plurinominali) per consentire in ogni momento il rinnovo delle Camere.

Anche se si è certamente trattato di una scelta opportuna per non paralizzare il potere di scioglimento della Camere da parte del Presidente della Repubblica<sup>11</sup>, l'adattamento della legislazione vigente ad un numero ridotto di parlamentari non è “neutro” sul piano della rappresentanza<sup>12</sup>.

Anzitutto, i collegi uninominali saranno meno: di conseguenza, per conquistare il seggio in palio, sarà necessario ottenere voti su un territorio di più vaste dimensioni e, dunque, è

<sup>10</sup> In alternativa, si sarebbe potuto prevedere un sistema elettorale transitorio in Costituzione oppure stabilire che la riforma sarebbe stata applicabile solo dopo l'approvazione di una legge ordinaria. Rispetto a tali soluzioni vedi le notazioni critiche di M. Podetta, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos* 2/2019, pp. 4-7.

<sup>11</sup> Se è vero, infatti, che l'operatività del sistema è nelle mani del Governo che deve ridisegnare i collegi, è altrettanto vero che questa è una scelta delicata, ma non politicamente controversa e, dunque, presumibilmente l'esecutivo sarà in grado di procedere nei tempi indicati.

<sup>12</sup> Che non si tratti di una scelta neutra sul piano della rappresentanza è stato sottolineato da molti commentatori: M. Podetta, *op. cit.*

p. 15, F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre less is more*, in *Osservatoriosullefonti.it* 2/2019, p.17.

presumibile che – ancor più di quanto avvenuto nelle ultime elezioni – vinceranno i partiti più strutturati (e, al loro interno, i candidati che potranno sostenere un costo più elevato della campagna elettorale<sup>13</sup>).

In secondo luogo, dal momento che resta fermo il numero minimo e massimo dei seggi in palio in ciascuna circoscrizione, anche i collegi plurinominali diminuiranno e diventeranno più ampi. E poiché per ottenere un eletto bisognerà avere un quoziente elettorale più elevato, l'effetto – soprattutto per il Senato le cui circoscrizioni corrispondono al territorio delle Regioni – sarà più selettivo.

In conclusione, se la riforma costituzionale entrerà in vigore e se rimarrà il sistema elettorale definito dalla legge n. 165 del 2017, quest'ultima, applicata ad un numero ridotto di parlamentari, produrrà un implicito effetto di sbarramento più elevato, poiché i partiti con minore seguito elettorale – salvo che siano fortemente radicati in un territorio – difficilmente avranno eletti<sup>14</sup>.

Tale effetto, però, non sarà percepito dall'elettore che, chiamato nella quota proporzionale a scegliere un partito, si illuderà di vedere rappresentato in Parlamento anche il partito di piccole dimensioni.

## **2. Le altre riforme costituzionali all'esame del Parlamento: verso un bicameralismo più che perfetto?**

Dopo il fallimento dei progetti di revisione organica della seconda parte della Costituzione, pare che il metodo delle riforme puntuali del testo costituzionale stia avendo maggiore successo<sup>15</sup>.

Altri progetti di legge di revisione costituzionale sono attualmente all'esame delle Commissioni Affari costituzionali e non si può affatto escludere che alcuni di essi riescano ad essere definitivamente approvati in tempi brevi. Tra questi, ne vanno ricordati almeno due, preordinati ad incidere, ancora una volta, sulla composizione del Parlamento o a condizionare la riscrittura della legge elettorale.

Il primo progetto di legge a cui ci si riferisce è quello, già approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 31 luglio 2019, intitolato «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica». Il testo è

<sup>13</sup> C. Fusaro e D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it* 14/2019, pp. 8-10.

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli, cfr. G. Tarli Barbieri, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero di parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

<sup>15</sup> Sul punto cfr. i contributi di C. Caruso, S. Lieto, G. Mobilio, C. Nardocci, A. Randazzo, A. Riviezzo, S. Rossi, S. Taini, M. Trapani, *Forum in tema di riforme costituzionali in itinere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa* 2/2019, pp. 218-228, i quali sottolineano il carattere puntuale e circoscritto degli odierni disegni di legge costituzionale in discontinuità rispetto al metodo seguito dalle passate riforme organiche e generaliste, in particolare del 2006 e 2016. Il che non significa – sottolineano al contempo pressoché tutti gli Autori – che le attuali proposte di riforma costituzionale non siano accomunate da un intento riformatore unitario e dall'impatto piuttosto rilevante, in quanto diretto ad incidere sul delicato e precario equilibrio tra democrazia diretta e rappresentativa nel nostro sistema costituzionale.

ora all'esame del Senato (A.S. n. 1440)<sup>16</sup>. Se fosse approvato in via definitiva, l'elettorato attivo per la Camera e per il Senato sarebbero equiparati: tutti coloro che avranno compiuto diciotto anni potranno votare per entrambi i rami del Parlamento.

Attualmente – secondo i dati riportati nel Dossier predisposto dagli uffici parlamentari il 21 ottobre 2019 – sussiste una differenza di circa quattro milioni di elettori tra Camera e Senato e, poiché i flussi elettorali mostrano una propensione dell'elettorato più maturo per i partiti più tradizionali, anche questa è una riforma che, in concreto, può incidere sulla rappresentanza.

Da anni, per la verità, si osserva che la differenza di elettorato attivo tra Camera e Senato è ingiustificata; tuttavia, anche l'abbassamento del requisito anagrafico per essere elettori al Senato è sempre stato inserito in una riforma profonda della Camera alta. Se, invece, il progetto di legge in esame trovasse definitiva approvazione, scomparirebbe uno dei pochi elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento, rendendo ancora meno giustificabile il permanere dell'attuale assetto bicamerale.

Analoghe osservazioni possono svolgersi con riferimento al progetto di legge costituzionale A.S. n. 1569, intitolato «Modifiche agli articoli 57 e 58 della Costituzione in materia di base elettorale e di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica, nonché modifica dell'articolo 83 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica», con cui si propone di modificare l'art. 58 Cost., abbassando a venticinque anni l'età per candidarsi al Senato. In tal modo si giungerebbe ad avere una piena equiparazione tra elettorato attivo e passivo alla Camera e al Senato<sup>17</sup>.

Infine, la proposta di legge costituzionale su cui, da ultimo, si sta concentrando l'attenzione delle Camere è quella con cui si intende revisionare gli artt. 57 e 83 della Costituzione (A.C. n. 2238, «Modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica»).

In disparte la modifica della composizione del Parlamento in seduta comune quando chiamato ad eleggere il Presidente della Repubblica, con il menzionato progetto di legge si vorrebbe in particolare cambiare il primo comma dell'art. 57 Cost., che così disporrebbe: «Il Senato della Repubblica è eletto *a base circoscrizionale*, nel rispetto del numero minimo dei seggi assegnati a ciascuna Regione o Provincia autonoma» (*corsivo nostro*).

<sup>16</sup> Oltre a quello citato nel testo, sono stati presentati altri progetti di legge costituzionale con l'obiettivo di modificare l'elettorato attivo e passivo: v. A.S. n. 1541 «Dell'età anagrafica degli elettori e dei requisiti di età per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, con cui si vorrebbe abbassare, per la Camera, l'elettorato attivo a sedici anni e quello passivo a diciotto e, per il Senato, quello passivo a venticinque anni (sul presupposto che quello attivo sia già stato modificato)» e A.S. n. 875 «Modifiche agli articoli 48 e 58 della Costituzione in materia di elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», con cui si intende abbassare l'elettorato attivo per la Camera a sedici anni, mentre al Senato l'elettorato attivo sarebbe abbassato a diciotto e quello passivo a trenta.

<sup>17</sup> S. Leone, *Art. 59*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 35.

L'obiettivo dei proponenti, con l'eliminazione del riferimento alla "base regionale", è quello di lasciare maggiore discrezionalità al legislatore nella definizione del sistema elettorale del Senato. In particolare, siccome con la (eventuale e futura) riduzione del numero dei parlamentari il sistema elettorale creerà un maggiore implicito effetto selettivo a causa delle circoscrizioni definite sulla base del territorio regionale, si ritiene preferibile eliminare questo vincolo, affinché il legislatore possa ridefinire le circoscrizioni con maggiore elasticità. Che tale riforma sia strettamente legata a quella approvata nell'ottobre scorso è reso palese dal fatto che la sua efficacia è condizionata all'approvazione di quest'ultima (v. art. 3 del progetto A.C. n. 2238).

Anche a prescindere dall'anomalia di una riforma di rango costituzionale i cui effetti sarebbero condizionati all'entrata in vigore di altra riforma costituzionale (per cui la prima potrebbe, in ipotesi, restare per sempre "congelata" se la seconda venisse bocciata da un referendum costituzionale), ciò che non si comprende – ponendosi nella prospettiva dei proponenti – è la ragione per la quale si intende modificare solo il primo comma dell'art. 57 Cost., lasciando invece fermi il vincolo di attribuire ad alcune Regioni un numero minimo di senatori (comma 3), nonché il riferimento secondo cui il riparto dei seggi deve tenere conto della popolazione residente in ciascuna Regione (ultimo comma). In altre parole, o scompare definitivamente il riferimento alle Regioni, oppure la modifica del solo primo comma risulta incomprensibile.

Se invece l'eliminazione delle parole "a base regionale" è volta solo ad assicurare la possibilità di prevedere, anche per l'elezione del Senato, un sistema, come quello con premio di maggioranza a livello nazionale, che richiede un riparto dei voti a più livelli, allora – a parere di chi scrive – i proponenti muovono da una errata interpretazione dell'attuale primo comma dell'art. 57 Cost.<sup>18</sup>.

Quest'ultimo non impone affatto una distribuzione dei seggi sempre e solo nell'ambito della circoscrizione corrispondente al territorio della Regione (né la distribuzione di premi solo a livello regionale come prevedeva la legge n. 270 del 2005<sup>19</sup>), ma solo che le circoscrizioni (nell'ambito delle quali inserire poi gli eventuali collegi) corrispondano al territorio delle Regioni. Il Senato, infatti, come la Camera, resta organo della rappresentanza nazionale: la ripartizione in circoscrizioni, pur essendo motivata dall'esigenza di avvicinare gli elettori agli eleggibili, «non fa venir meno l'unità del corpo elettorale<sup>20</sup>» e, dunque, è

<sup>18</sup> Sul punto cfr. C. Pinelli, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC* 1/2017, pp. 7-8, che, nel ripercorrere il dibattito in Assemblea costituente in merito alle modalità di elezione del Senato e nel ragionare attorno alle possibili interpretazioni dell'inciso "a base regionale" presente nell'art. 57 Cost., nota come a rendere la composizione politica di una assemblea strutturalmente disomogenea dall'altra fu la previsione del premio di maggioranza calcolato su base regionale «concepita quale soluzione obbligata in forza del disposto costituzionale. Ma di quell'interpretazione non vi è traccia nel testo dell'art. 57, né ve ne era nella mente dei Costituenti. Insistervi parrebbe a "self-inflicted wound", una ferita che ci si autoinfligge». Anche secondo M. Luciani, *A Lezione di Storia*, in *Rivista AIC* 1/2017, p. 4, la formulazione dell'art. 57 Cost. non impedirebbe di prevedere un premio di maggioranza per l'elezione del Senato a livello nazionale.

<sup>19</sup> Si opera qui evidentemente riferimento alla distribuzione dei premi a livello regionale, dichiarato poi costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 1 del 2014.

<sup>20</sup> Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1991, p. 441.

possibile, anche per il Senato, adottare, se si vuole, un sistema elettorale analogo a quello previsto per l'elezione della Camera<sup>21</sup>.

Nel complesso, anche tale progetto di riforma costituzionale si colloca nel solco di una progressiva eliminazione dei pochi elementi di differenziazione tra Camera e Senato che trasformerebbe il nostro in un sistema bicamerale “più che perfetto”.

### 3. L'ennesima riforma della legge elettorale?

Come ci ha da ultimo ricordato Paolo Carrozza nel documento presentato il 22 novembre 2018 alla Commissione Affari costituzionali del Senato, la storia dei sistemi elettorali, dall'ottocento ad oggi, può essere divisa in tre fasi: dapprima i sistemi maggioritari; quindi, con l'avvento dei partiti di massa, i sistemi proporzionali, meglio capaci di misurare la diffusione di tali partiti nella popolazione; oggi, con una sorta di riscoperta dei meccanismi “maggioritari” di attribuzione dei seggi, i sistemi misti<sup>22</sup> con cui tentare di coniugare la rappresentatività del Parlamento con la necessità di favorire maggioranze e, dunque, Governi più stabili<sup>23</sup>.

Come dimostrato anche dalle pronunce della Corte costituzionale degli ultimi anni non è una sfida facile, soprattutto innanzi ad un contesto politico-partitico sempre più frammentato. Solo con riferimento alla situazione italiana, a partire dalla tornata elettorale del 2013<sup>24</sup>, il sistema politico, pur assestatosi su un modello tripolare, continua a

<sup>21</sup> “Se si vuole” ... perché la Corte costituzionale non ha affatto affermato che i due sistemi elettorali debbano essere eguali. Nonostante la valorizzazione, da parte della dottrina, dell'ultima frase della sentenza n. 35 del 2017, va considerato che quell'invito si inseriva in uno specifico contesto, ossia all'esito di un referendum costituzionale che aveva impedito la trasformazione dell'assetto bicamerale perfetto e in presenza di una riforma della sola legge elettorale della Camera (legge 6 maggio 2015, n. 52). La Corte costituzionale ha solo voluto avvertire che in un sistema bicamerale perfetto, in cui entrambe le Camere sono chiamate ad esprimere la fiducia al Governo, il legislatore “non dovrebbe” approvare sistemi elettorali per i due rami del Parlamento che, già in linea teorica, sono destinati a produrre due maggioranze diverse.

<sup>22</sup> Sul delicato equilibrio tra formula elettorale e forma di governo e, in particolare, sulla problematica questione di come assicurare la governabilità e coniugarla al contempo con la rappresentatività, v. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, spec. pp. 223 e ss. Con riferimento all'elevata frammentazione politico-partitica che caratterizza il sistema italiano, già in tale volume l'Autore sottolineava acutamente che «non c'è da illudersi che il solo strumento elettorale riesca a modificare una simile situazione che ha le sue radici all'interno della società civile; è però ipotizzabile l'utilizzazione oculata dello strumento istituzionale che potrebbe migliorare il rendimento del sistema».

Cfr. poi A. Chiaramonte, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi misti*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>23</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 19.

Di recente, v. il saggio di A. Morrone, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale: profili di teoria generale*, in *Rivista AIC* 3/2017, p. 1 ss. in cui l'Autore, con riferimento al rapporto tra rappresentanza e governabilità, rifugge dalla contrapposizione delle due nozioni riconducendo sia la «rappresentanza della *polis*», sia «al governo della *res publica*» al principio di sovranità popolare.

<sup>24</sup> Su cui, all'indomani delle elezioni del 2013, cfr. l'analisi di A. Chiaramonte – V. Emanuele, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e deistituzionalizzazione*, in A. Chiaramonte – L. De Sio (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 248 ss.

caratterizzarsi, da un lato, per un'estrema volatilità elettorale, dall'altro, per un continuo e repentino mutamento dei rapporti di forza tra i partiti<sup>25</sup>.

Come spesso in questi casi, ci si illude che la legge elettorale possa incidere sul sistema dei partiti e dunque si ragiona dell'opportunità di operare delle modifiche, o forse non ci si illude neppure più e si tenta di rivedere la formula elettorale sulla base di contingenti convenienze. Come che sia, la riduzione del numero dei parlamentari e il già rilevato effetto selettivo che l'attuale sistema elettorale produrrebbe in caso di entrata in vigore della riforma costituzionale degli artt. 56 e 57 Cost. (*retro*, par. 2) ha rimesso sul campo varie opzioni.

Anzitutto, c'è chi ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari deponga ancor più che in passato per l'adozione di un sistema proporzionale "puro"<sup>26</sup>, ossia per l'attribuzione dei seggi sulla base dei risultati ottenuti dalle liste concorrenti presumibilmente in circoscrizioni di medie dimensioni, poiché solo la formula elettorale proporzionale non penalizzerebbe eccessivamente i partiti di piccole dimensioni. Un certo consenso sembra trovare anche l'adozione di un sistema elettorale con una clausola espressa di sbarramento al 4 o al 5 per cento. In tal modo, ciascun partito o lista misurerebbe la propria forza elettorale, ma il numero di partiti rappresentati in Parlamento, e chiamati a trovare accordi per la formazione del Governo, non sarebbe eccessivamente alto.

Su sponda opposta si pone chi ritiene che – al fine di favorire una maggiore stabilità dei Governi – non si debba abbandonare l'idea che la legge elettorale consenta anche di individuare una maggioranza e una opposizione.

A tale obiettivo sembrano tendere coloro che hanno espresso favore per una nuova edizione (sarebbe la terza) di un sistema proporzionale con premio di maggioranza attribuito a livello nazionale. Nel dibattito politico si ipotizza un sistema proporzionale a doppio turno di lista, con le correzioni necessarie a rendere tale sistema conforme ai principi espressi dalla Corte costituzionale n. 35 del 2017. Del resto, la Corte costituzionale, in quest'ultima pronuncia, per lasciare al legislatore la più ampia discrezionalità in materia elettorale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificate dalla legge n. 52 del 2015, nella parte in cui prevedevano "quel" ballottaggio di lista, ossia il ballottaggio tra le due sole liste più votate al primo turno, a prescindere dai voti ottenuti e dai votanti, e senza che fossero consentite, tra il primo e il secondo turno, forme di collegamento o apparentamento fra liste<sup>27</sup>.

Tuttavia, costruire un sistema elettorale proporzionale con eventuale ballottaggio in un collegio unico nazionale per l'attribuzione di un premio di maggioranza, che sia conforme

<sup>25</sup>Come sottolineato da A. Chiamonte – V. Emanuele, *L'onda sismica non si arresta. Il mutamento del sistema partitico italiano*, in V. Emanuele – A. Paparo (a cura di), *Gli sfidanti al governo. Disincanto, nuovi conflitti e diverse strategie dietro il voto del 4 marzo 2018*, Luiss University Press, Roma, 2018, pp. 143-153.

<sup>26</sup>A. Algostino, *op. cit.*

<sup>27</sup>Nella sentenza n. 35 del 2017, al punto n. 9.2 del Considerato in diritto, si legge infatti: «È necessario sottolineare che non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. In contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati».

ai principi costituzionali e coerente con la forma di governo parlamentare, non è operazione semplice.

In disparte la circostanza che tale sistema costituirebbe pressoché un *unicum* rispetto alle democrazie al cui modello generalmente ci ispiriamo, va considerato – come ha già evidenziato la Corte proprio nella sentenza n. 35 – che il secondo voto è generalmente un “ballottaggio” preordinato ad eleggere un solo rappresentante in collegi elettorali (di limitate dimensioni) o a preporre un candidato ad una carica monocratica. In entrambe le ipotesi, dovendosi necessariamente giungere ad avere un eletto, il secondo voto costituisce un meccanismo di riduzione della pluralità delle candidature fino ad ottenere una maggioranza per una di esse; serve cioè a garantire una più ampia rappresentatività del vincitore che il sistema “deve” produrre.

Nelle forme di governo parlamentari non è, invece, necessario che il sistema elettorale produca un vincitore e un perdente. Il “ballottaggio” tra due liste o coalizioni muove, invece, dal presupposto che il voto debba assicurare (e non solo favorire) una lista o una coalizione vincente e, pertanto, la probabilità che una minoranza venga artificialmente trasformata in maggioranza è alta.

Tuttavia, anche mettendosi in tale prospettiva, non è facile costruire un sistema elettorale di tal fatta<sup>28</sup>.

Anzitutto, è necessario decidere se, al primo turno, il voto debba essere dato solo alla lista o – diversamente da ciò che consentiva la legge n. 52 del 2015 – possa essere dato anche alla coalizione.

Nel primo caso (voto solo alla lista), per rendere il sistema conforme a Costituzione, dovrebbe essere concesso alle due liste più votate al primo turno un certo lasso di tempo (due settimane?) per trovare accordi con altre liste in vista del secondo turno. Il premio sarebbe poi distribuito tra tutte le liste facenti parte della coalizione vincente al secondo turno. Plurime però le obiezioni che possono essere mosse a tale modello: sulla base di quale percentuale di voti si dividerebbero il premio le liste vincitrici? sulla base della percentuale ottenuta al primo turno? e, soprattutto, che accade se le due liste che ottengono più voti al primo turno decidono di non fare accordi e si presentano da sole al secondo turno? la compressione della rappresentatività evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017 sarebbe “sanata” solo dalla previsione della “possibilità” di coalizzarsi?

Ragioniamo allora della seconda ipotesi, consistente nella possibilità che già al primo turno i partiti possano presentarsi, oltre che da soli, in coalizione, e immaginiamo che nessuno ottenga, al primo turno, la percentuale di voti necessaria ad ottenere subito il premio di maggioranza. Che cosa sarebbe consentito, in tal caso, tra il primo e il secondo turno? Sarebbe concesso ai due soggetti – singole liste o coalizioni – che hanno ottenuto il maggior

<sup>28</sup> Per una ricostruzione delle possibili soluzioni che si sarebbero in ipotesi potute seguire a seguito della pronuncia n. 35 del 2017 nella configurazione di un ballottaggio a livello nazionale tra liste, cfr. D. Casanova-L. Spadacini, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio costituzionale* n. 2/2017, pp. 6-12.

numero di consensi di formare accordi con altre forze politiche o allargare accordi già fatti in vista del primo turno con altre liste? E se uno dei partiti facenti parte della coalizione che è passata al ballottaggio non fosse d'accordo con l'allargamento ad altre liste? Potrebbe uscire dalla coalizione tra il primo o il secondo turno? Oppure sarebbe costretta a rimanere in coalizione, impendendo però che questa venga allargata?

Come si vede (ma le ipotesi potrebbero essere molteplici), l'idea che l'accordo di maggioranza, funzionale alla formazione di un governo, debba essere legittimato da un secondo voto, anziché essere il frutto di una mediazione politica "governata" dal Presidente della Repubblica nel corso delle consultazioni, entra in frizione con il modello della forma di governo parlamentare.

Infatti, un conto è che il sistema elettorale, volto ad eleggere rappresentanti, incentivi accordi politici così che i partiti offrano agli elettori anche una proposta politica in vista della formazione di una maggioranza, altro è che il sistema elettorale, dopo aver preposto singoli parlamentari, sia utilizzato per "certificare" un accordo post-elettorale in vista della formazione del governo. L'elettore sarebbe chiamato ad esprimere un voto su una scheda in cui scompaiono i nomi dei candidati e compaiono, al loro posto, i simboli dei partiti che hanno scelto di far parte di una delle due coalizioni più votate, nell'ambito di una forma di governo in cui nessun istituto garantisce quelle coalizioni rimangano compatte per l'intera legislatura.

Né infine si può trascurare l'eventualità che la votazione possa produrre, alla Camera e al Senato, esiti differenti e, dunque, che i due premi di maggioranza siano attribuiti a partiti o coalizioni diverse: il legislatore dovrebbe ragionevolmente preoccuparsi anche di tale esito (decidendo, ad esempio, in tal caso, di non far scattare il premio), poiché l'attribuzione di premi di maggioranza a partiti o coalizioni tra loro contrapposte determinerebbe un sacrificio della rappresentatività non compensato dall'esigenza di favorire la stabilità degli esecutivi<sup>29</sup>.

Un sistema elettorale ancora diverso, sino ad oggi non preso in considerazione, potrebbe essere quello in cui, nell'ambito di un sistema proporzionale, sia concesso un premio fisso al partito che ottenga, in entrambi i rami del Parlamento, più voti a livello nazionale. Non si assicurerebbe che quel partito ottenga la maggioranza dei seggi; ciò dipenderebbe da quanti voti e quanti seggi esso conquista senza il premio. Tuttavia, in presenza di un sistema politico-partitico frammentato, un sistema proporzionale con una soglia di sbarramento, associato ad un premio fisso di modesta entità alla forza politica più votata, potrebbe semplificare un po' il quadro politico e aiutare ad individuare, all'indomani delle elezioni, il partito da cui si deve necessariamente partire per costruire una coalizione di governo.

In conclusione, restano comunque serie le obiezioni all'introduzione di sistemi elettorali con premio di maggioranza, per ragioni che – come evidenziato – attengono anzitutto al ruolo del Parlamento e alle dinamiche della forma di governo parlamentare.

<sup>29</sup> Sulla riproposizione del premio di maggioranza in un sistema bicamerale perfetto v. M. Luciani, *A Lezione di storia*, in *Rivista AIC* 1/2017, p. 4.

#### 4. ... incalzati da un referendum abrogativo

Il confronto sulla legge elettorale è reso più complesso, soprattutto nei tempi, dalla presentazione, da parte di alcune Regioni di centrodestra<sup>30</sup>, di un referendum abrogativo avente ad oggetto plurime disposizioni normative, o parti di esse, contenute nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 277 del 1993, con l'obiettivo di eliminare l'attribuzione di seggi con sistema proporzionale nell'ambito di collegi plurinominali e trasformare così gli attuali sistemi elettorali di Camera e Senato da "misti" a "maggioritari" a turno unico.

Si otterrebbe un sistema elettorale facile da comprendere per l'elettore, nonché legittimo sul piano del diritto costituzionale, perché la distorsione della rappresentanza che tale sistema può produrre sarebbe l'effetto naturale dell'espressione del voto<sup>31</sup>. Altro, ovviamente, è che sia opportuno adottare oggi, nel contesto politico italiano, un sistema maggioritario uninominale "all'inglese", poiché, in presenza di estremo pluripartitismo, se tutte le forze politiche presentano candidati, esso potrebbe produrre un notevole effetto distorsivo sulla rappresentanza. Tale conseguenza sarebbe in parte scongiurata solo se i partiti scegliessero di fare accordi di coalizione o di desistenza nella fase pre-elettorale.

In disparte tali considerazioni che attengono al piano della politica del diritto, in conclusione di questo breve lavoro preme svolgere qualche osservazione in merito all'ammissibilità del quesito referendario deliberato dai Consigli regionali, poiché la decisione che la Corte costituzionale dovrà assumere entro il 10 febbraio 2020 condiziona, e non poco, il dibattito politico sulle riforme istituzionali.

Il precedente più immediato a cui i promotori prima e la Corte costituzionale poi dovranno guardare è rappresentato dalla sentenza n. 5 del 1995, con cui sono stati dichiarati

<sup>30</sup> Quanto alla presentazione di tali quesiti referendari, va evidenziato come non vi siano dubbi sulla possibilità che essi siano proposti dai Consigli regionali in quanto i promotori non incontrano limiti di materia. Qualche dubbio accompagna la presentazione del quesito da parte della Regione Veneto, in quanto ad una prima delibera approvata a maggioranza assoluta (ex art. 30 della legge n. 352 del 1970) tale Regione ne ha fatta seguire un'altra, il 4 novembre scorso, in cui non è stata invece raggiunta la maggioranza prescritta. Il Consiglio aveva erroneamente ritenuto (a parere di chi scrive) di dover deliberare nuovamente il quesito dopo che l'Ufficio centrale della Corte di cassazione aveva fatto pervenire alcuni rilievi ai delegati dei promotori. In realtà, l'Ufficio centrale si era limitato, ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge n. 352 del 1970, a rilevare delle irregolarità nella formulazione del quesito (ossia la mancanza del testo della disposizione accanto al riferimento numerico) e a chiedere di apportare le necessarie modifiche formali al quesito già approvato a maggioranza assoluta (l'art. 30 della legge n. 352 del 1970 si riferisce alla «maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione»). Poiché la correzione formale non richiede una nuova delibera da parte del Consiglio regionale, ci si può chiedere se – non essendo prevista, dalla legge n. 352 del 1970, la revoca della proposta – il Veneto possa essere considerato, o no, promotore.

Si tratterebbe comunque di una valutazione che avrebbe un significato esclusivamente politico poiché ci sono già altri sette Consigli regionali, tra i promotori, oltre al Veneto.

<sup>31</sup> Nello scrutinare il ballottaggio previsto dalla legge n. 52 del 2015, la Corte scrive: «Il turno di voto qui scrutinato – con premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista – non può essere accostato alle esperienze, proprie di altri ordinamenti, ove al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni».

inammissibili i referendum aventi ad oggetti i sistemi elettorali di Camera e Senato allora regolati dal d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dalla legge n. 277 del 1993, e dal d.lgs. n. 534 del 1993. Anche in quella occasione l'obiettivo dei proponenti era eliminare la quota proporzionale per avere un sistema interamente maggioritario a turno unico.

La Corte costituzionale affermò che il quesito era «dotato delle necessarie qualità della chiarezza, univocità ed omogeneità»: «[I]nsieme delle norme (nonché delle frasi o parole prive di significato normativo autonomo) di cui si chiede l'abrogazione risulta chiaramente rispondente ad una matrice razionalmente unitaria, ispirato, cioè, da un principio comune, la cui permanenza od eliminazione viene rimessa al voto del corpo elettorale. Attraverso una attenta opera di "ritaglio" del testo normativo si intende, infatti, scorporare dalla legge in esame [...] tutto il complesso delle disposizioni che disciplinano (o che comunque richiamano) il sistema di attribuzione di un quarto dei seggi con il metodo proporzionale, con la finalità, anch'essa intrinseca all'atto abrogativo proposto, e che costituisce un epilogo evidente della abrogazione, di ottenere un sistema totalmente maggioritario uninominale<sup>32</sup>».

La Corte ne dichiarò tuttavia l'inammissibilità poiché, in seguito all'espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi, sarebbe stato necessario procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali, in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere (e non al 75 per cento), e, richiedendo la revisione dei collegi un provvedimento legislativo, si sarebbe creato un vuoto normativo suscettibile di incidere sull'indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente.

A identiche conclusioni la Corte giunse anche nella successiva sentenza n. 26 del 1997 con riferimento ad analogo quesito.

Diversamente, altro quesito, sempre preordinato ad attribuire tutti i seggi con sistema maggioritario, fu ammesso con la sentenza n. 13 del 1999, poiché i promotori erano riusciti a ritagliarlo in modo che la normativa di risulta fosse in grado di attribuire tutti i seggi anche senza ridisegnare i collegi: il 25 per cento dei seggi fino ad allora attribuiti con metodo proporzionale sarebbe stato assegnato ai migliori non eletti nei collegi uninominali.

Queste decisioni e i relativi principi di diritto affermati dalla Corte ci aiutano a comprendere il modo in cui è stato formulato il quesito ora proposto dalle Regioni e a breve sottoposto al giudizio di ammissibilità.

Come già ricordato, i Consigli regionali proponenti chiedono di abrogare tutte le disposizioni, contenute nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 534 del 1993, con cui è regolata l'attribuzione di circa due terzi dei seggi di ciascuna Camera con metodo proporzionale, affinché restino in vigore le sole regole con cui oggi è assegnato il restante terzo di seggi. L'intenzione dei proponenti è quella di distribuire tutti i seggi nell'ambito di collegi uninominali maggioritari a turno unico.

<sup>32</sup> Corte cost., sentenza n. 5 del 1995 al punto n. 2.3 del Considerato in diritto.

Presumibilmente, alla luce dei ricordati precedenti, la Corte dovrebbe, anche in questa occasione, constatare che il quesito ha una matrice razionalmente unitaria tale da non coartare la libertà dell'elettore.

Alla luce dei precedenti ricordati, seri dubbi di ammissibilità investono, invece, l'immediata applicabilità della normativa di risulta.

Poiché con le sentenze n. 5 del 1995 e n. 26 del 1997 la Corte dichiarò l'inammissibilità dei quesiti in quanto la ridefinizione dei collegi, che sarebbe stata resa necessaria da un esito favorevole del voto, rendeva la normativa di risulta non auto-applicativa<sup>33</sup>, i proponenti hanno oggi provato ad ovviare a tale ostacolo coinvolgendo nel quesito anche l'art. 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51.

Si tratta della disposizione (già ricordata *retro* al par. 2) con cui il Parlamento delega il Governo, se entrerà in vigore la legge di revisione costituzionale degli artt. 56, secondo comma, e 57, secondo comma, Cost., ad emanare, entro sessanta giorni, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera e del Senato. Siccome tale disposizione contiene una delega non ancora esercitata, i promotori chiedono ai cittadini di abrogare le parole che si riferiscono ai collegi plurinominali, così che residui una delega volta solo a rideterminare quelli uninominali.

Alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale, si tratta di un acuto tentativo da prendere sul serio, salvo giungere ad ammettere che non è mai possibile proporre quesiti referendari sulla legge elettorale il cui esito implichi la rideterminazione di circoscrizioni e collegi.

Nonostante lo sforzo dei promotori, seri dubbi di inammissibilità tuttavia resistono.

Non convince pienamente chi osserva che, comunque, in attesa della rideterminazione dei collegi, vi sarebbe un lasso di tempo – i sessanta giorni concessi dalla delega – in cui la legge elettorale non sarebbe auto-applicativa. Il Presidente della Repubblica ha infatti la possibilità di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione fino a sessanta giorni dalla pubblicazione dell'esito del referendum (ex art. 37 della legge n. 352 del 1970) e, coincidendo tale termine con quello delega, sarebbe un tipico caso in cui ricorrere a tale possibilità.

Né potrebbe ulteriormente obiettarsi che l'esercizio della delega è rimesso ad una decisione politica del Governo, che potrebbe scegliere di non esercitarla. Così ragionando, infatti, anche la legge di revisione costituzionale degli artt. 56, secondo comma e 57, secondo comma, Cost. andrebbe incontro a tale problema: al comma 4, infatti, essa prevede che le nuove disposizioni costituzionali comunque non si applicano «prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore», confidando che nel frattempo il Governo eserciti proprio la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019.

<sup>33</sup> Nessun problema dovrebbe porre, invece, il fatto che il quesito coinvolga il formato grafico della scheda elettorale, in quanto resta, opportunamente modificata, la sua descrizione normativa. Anche nelle citate sentenze nulla disse la Corte sul punto.

Vero che, in seguito alla sentenza n. 1 del 2014, si obiettò in dottrina che l'introduzione di una preferenza rendeva necessario modificare la scheda elettorale, ma – rispetto a quella ipotesi – va ora osservato che la descrizione della scheda vi sarebbe. Si tratterebbe solamente di formularne il fac simile.

Il primo più consistente ostacolo è invero costituito dal fatto che i proponenti chiedono di abrogare, all'art. 3, comma 2, della legge n. 51 del 2019, il riferimento all'entrata in vigore della legge elettorale (ossia le parole «dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1»). Così operando, il risultato sarebbe quello di avere una delega senza termine iniziale. Volendo, tuttavia, si potrebbe dedurre, in via interpretativa, che il termine iniziale decorra dalla pubblicazione dell'esito del referendum e che, dunque, da quel momento il Governo abbia sessanta giorni per rideterminare i collegi uninominali.

Il secondo ostacolo è costituito dall'inevitabile intreccio che verrà a prodursi tra entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, al quale l'esercizio della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è subordinato, e il referendum abrogativo.

Fino al prossimo 12 gennaio 2020 non si saprà con certezza se verrà chiesto il referendum costituzionale sulla legge di revisione costituzionale che ha disposto la riduzione del numero dei parlamentari. La Corte costituzionale dovrà fissare l'udienza entro il successivo 20 gennaio.

Le ipotesi che possono verificarsi, nel caso in cui la Corte costituzionale ammettesse il referendum abrogativo, sono molteplici.

Se il referendum costituzionale non sarà chiesto, la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019 dovrà essere esercitata entro metà marzo. In tal caso, se il referendum abrogativo fosse ammesso, sarà necessario valutare se l'esercizio della delega oggetto del quesito costituisca fatto normativo idoneo a bloccare successivamente le operazioni referendarie. L'art. 39 della legge n. 352 del 1970 prevede che, se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, sono abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso. Si può ritenere che tale disposizione si applichi anche alla disposizione che prevede una delega, se questa sia poi esercitata? Forse sì e, magari, la Corte potrebbe anticiparlo nella eventuale decisione di inammissibilità.

Se, invece, il referendum costituzionale venisse chiesto, i tempi per lo svolgimento delle due consultazioni potrebbero coincidere e, allora: a) se i cittadini si esprimessero favorevolmente per entrambi i quesiti, il Governo eserciterebbe la delega rideterminando solo i collegi uninominali nel numero ridotto dalla legge costituzionale; b) se i cittadini si esprimessero favorevolmente solo per il referendum costituzionale, il Governo eserciterebbe la delega come già prevista dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 per rideterminare le circoscrizioni e i collegi per l'elezione di 400 deputati e 200 senatori; infine, c) se i cittadini si esprimessero favorevolmente solo per il referendum abrogativo, il Governo eserciterebbe la delega solo per rideterminare i collegi uninominali, che però sarebbero ancora 618 per Camera e 309 per Senato.

Certo, l'intero intreccio sin qui narrato verrebbe meno in caso di approvazione di una nuova legge elettorale. I tempi, però, stringono e, al momento in cui si scrive, non risulta che siano stati depositati disegni di legge in materia elettorale. Difficile che al momento le forze politiche trovino un accordo. Ancora più difficile se fosse chiesto il referendum

costituzionale poiché, nel complesso, tale iniziativa potrebbe avere l'effetto di dilatare i tempi delle riforme istituzionali; di contro, se il referendum costituzionale non fosse chiesto, da un lato, l'esercizio della delega potrebbe "neutralizzare" il referendum abrogativo promosso dalle Regioni, dall'altro, la riduzione del numero dei parlamentari obbligherebbe a trovare un sistema che non penalizzi i partiti con minore seguito elettorale.