

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 1530

“Disciplina transitoria per lo svolgimento dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009”

Ed. provvisoria

aprile 2009
n. 116



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: ----- -
Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: V. Giammusso _3503
Reggente ufficio: A. Sansò _3435
S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----
A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581
Silvia Ferrari _2103
Simone Bonanni _2932
Luciana Stendardi _2928
Michela Mercuri _3481
Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057
Letizia Formosa _2135
Anna Henrici _3696
Gianluca Polverari _3567
Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 1530

“Disciplina transitoria per lo svolgimento dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009”

Ed. provvisoria

aprile 2009

n. 116

a cura di: V. Giammusso

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	7
Articolo 1	
Scheda di lettura.....	9
I REFERENDUM ABROGATIVI DEL 2009	17
1. IL PROCEDIMENTO REFERENDARIO.....	17
2. I QUESITI REFERENDARI: IMPATTO SULLE LEGGI VIGENTI E MOTIVAZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI AMMISSIBILITÀ.....	19
2.1. I quesiti relativi ai premi di maggioranza	19
• Sui requisiti generali di ammissibilità dei <i>referendum</i> in materia elettorale	20
• Sulla chiarezza, univocità e omogeneità del fine sotteso ai quesiti e sul carattere non eccessivamente manipolativo di questi ultimi	20
• Sulla auto-applicatività della disciplina di risulta	21
• Sulla legittimità costituzionale delle leggi vigenti e della disciplina di risulta: auto-limitazione dello scrutinio e contestuale segnalazione al legislatore di un aspetto problematico.....	21
2.2. Il quesito relativo alla disciplina della candidature	22

SCHEMA DI LETTURA

Articolo 1

1. I *referendum* previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009 sono indetti per una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno del medesimo anno.

2. Nel caso di contemporaneo svolgimento dei *referendum* di cui al comma 1 con il secondo turno di votazione per le elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci, anche quando disciplinate da norme regionali, per tutti gli adempimenti comuni, ivi compresi la composizione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione e gli orari della votazione, si applicano le disposizioni in vigore per i *referendum* previsti dall'articolo 75 della Costituzione. Appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro dei votanti per ogni consultazione, si procede alle operazioni di scrutinio dei *referendum* di cui al comma 1 e successivamente, senza interruzione, a quelle per le elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci. Nel caso di cui al presente comma, non si applica la lettera o) del comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge 27 gennaio 2009, n.3, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 2009, n. 26.

3. In caso di contemporaneo svolgimento delle consultazioni di cui al comma 2, l'importo massimo delle spese da rimborsare a ciascun comune per l'organizzazione tecnica e l'attuazione dei *referendum*, fatta eccezione per il trattamento economico dei componenti di seggio, è stabilito nei limiti delle assegnazioni di bilancio disposte per lo scopo dal Ministero dell'interno, con proprio decreto, con distinti parametri per

elettore e per sezione elettorale, calcolati, rispettivamente, nella misura di due terzi e di un terzo sul totale da ripartire. Per i comuni aventi fino a cinque sezioni elettorali le quote sono maggiorate del 40 per cento. All'incremento della dotazione finanziaria relativa ai rimborsi elettorali per i comuni aventi fino a cinque sezioni elettorali si provvede mediante compensazione tra gli enti beneficiari. Le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni ai *referendum* e alle elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati in base al numero delle consultazioni, fermo restando per lo Stato il vincolo di cui al primo periodo. Il riparto delle spese anticipate dai comuni interessati è effettuato dai prefetti sulla base dei rendiconti dei comuni, da presentarsi entro il termine di sei mesi dalla data delle consultazioni, a pena di decadenza dal diritto al rimborso. Con le stesse modalità si procede per il riparto delle altre spese sostenute direttamente dall'Amministrazione dello Stato e relative ad adempimenti comuni. In caso di contemporaneo svolgimento dei *referendum* con le elezioni dei presidenti della provincia e dei sindaci delle regioni a statuto speciale, il riparto di cui al presente comma è effettuato d'intesa tra il Ministero dell'interno e l'amministrazione regionale, fermo restando per lo Stato il vincolo di cui al primo periodo.

4. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il disegno di legge A.S. 1530, approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati (A.C. n. 2389 di iniziativa dell'on. Cicchitto ed altri) in sede legislativa, è composto da un solo articolo, con il quale si detta una disciplina transitoria per lo svolgimento dei *referendum* abrogativi, destinata ad applicarsi esclusivamente a quelli che si svolgeranno nell'anno 2009.

Il **comma 1** prevede che i *referendum* abrogativi da tenersi nel 2009 sono indetti per una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno 2009.

La disposizione introduce così, limitatamente all'anno in corso, una deroga alla disciplina generale, in base alla quale il *referendum* è indetto fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno (art. 34, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352¹).

La relazione introduttiva al disegno di legge originario precisa che “scopo della norma è consentire l'abbinamento dei *referendum* con il secondo turno di votazione delle elezioni amministrative della primavera 2009”.

Si ricorda che già in una precedente occasione, una legge ha disposto una deroga ai termini di svolgimento di una consultazione referendaria ex art. 75 della Costituzione, al fine di anticiparne la data. Si è trattato della legge n. 332 del 1987², che ha consentito lo svolgimento, nel novembre di quell'anno, di cinque *referendum* (in materia di energia nucleare, di responsabilità civile dei magistrati e di procedimenti d'accusa), già indetti con D.P.R. 5 aprile 1987 e sospesi per effetto dell'anticipato scioglimento delle Camere intervenuto il successivo 28 aprile.

Va segnalato che il Consiglio dei ministri, nella riunione del 23 aprile scorso, ha individuato il 14 giugno prossimo (con proseguimento nella giornata del lunedì seguente) quale data da proporre al Presidente della Repubblica, in base alla legislazione vigente, per lo svolgimento delle operazioni di voto per i *referendum* abrogativi in materia elettorale. Tale data potrebbe essere posticipata in caso di approvazione del disegno di legge in esame.

Il **comma 2** prevede che, in caso di contemporaneo svolgimento dei *referendum* da tenersi nel 2009 con i ballottaggi per le elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci, si applica la normativa prevista per i *referendum* per gli adempimenti comuni, compresi la composizione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione e gli orari di votazione.

¹ Legge 25 maggio 1970, n. 352, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

² Legge 7 agosto 1987, n. 332, *Deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di referendum*.

Gli orari di votazione sono dunque fissati dalle ore 8 alle ore 22 della domenica e dalle ore 7 alle ore 15 del lunedì (D.P.R. n. 361 del 1957, artt. 46, 64 e 64-bis, e legge n. 352 del 1970, art. 50).

Per i ballottaggi delle elezioni amministrative da tenersi nel 2009, la normativa vigente prevede invece lo svolgimento delle votazioni dalle ore 15 alle ore 22 del sabato e dalle ore 7 alle ore 22 della domenica (decreto legge n. 3 del 2009³, art. 1, comma 1, lettere a) e o)).

Quanto alla composizione e funzionamento degli uffici di sezione, questi sono composti da un presidente, tre scrutatori e un segretario (legge n. 352 del 1970, art. 19, primo comma). Per i ballottaggi, la normativa vigente prevederebbe invece la presenza di uno scrutatore in più (D.P.R. n. 361 del 1957, art. 34, e decreto legge n. 3 del 2009, art. 1, comma 1, lettere f) e o)).

Il riferimento, nel comma 2, all'applicazione, anche per quanto concerne la composizione degli uffici elettorali, delle disposizioni in vigore per i referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione, non sembra poter essere letto come inclusivo anche della disciplina dei rappresentanti di lista pur se, secondo il dettato dell'art. 40, terzo comma, del D.P.R. n. 361 del 1957, essi sono considerati membri dell'ufficio elettorale. Il comma 2 comporterebbe altrimenti l'esclusione dei rappresentanti delle liste partecipanti alle elezioni provinciali e comunali che non corrispondano a partiti o gruppi politici rappresentati in Parlamento dalla possibilità di assistere alle operazioni di voto e di scrutinio relative ai ballottaggi.

Con riferimento ai rappresentanti di lista, la normativa in materia di referendum prevede infatti che alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi possono assistere, su richiesta, un rappresentante effettivo e un rappresentante supplente di ognuno dei (soli) partiti o gruppi politici rappresentati in Parlamento, oltre che dei promotori del referendum (legge n. 352 del 1970, art. 19, secondo comma).

Quanto ad altri adempimenti comuni, viene in rilievo l'articolo 17 della legge n. 136 del 1976⁴: tale disposizione fa riferimento all'organizzazione tecnica e all'attuazione delle consultazioni elettorali e stabilisce anch'essa (come il disegno di legge in esame) il principio in base al quale, in caso di

³ Decreto legge 27 gennaio 2009, n. 3, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie*, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 2009, n. 26.

⁴ Si vedano le dichiarazioni in questo senso del Sottosegretario Alberto Giorgetti nel corso della seduta della V Commissione permanente della Camera dei deputati, lo scorso 23 aprile.

contemporaneità di più votazioni, le spese derivanti dagli adempimenti comuni vengono ripartiti tra lo Stato e gli enti interessati dalle votazioni⁵.

La disciplina dettata dal comma 2 trova applicazione anche quando le elezioni provinciali e comunali siano regolate da norme regionali.

Essa risulta dunque applicabile anche agli enti locali di regioni ad autonomia differenziata (come noto, la legislazione elettorale degli enti locali, quando questi sono siti in regioni a statuto ordinario, spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione).

⁵ Il citato articolo 17, come modificato dall'art. 11, della legge 11 agosto 1991, n. 271 recita:

"Tutte le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni politiche e dei referendum previsti dai titoli I e II della legge 25 maggio 1970, n. 352, sono a carico dello Stato.

Le spese per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni dei consigli regionali, provinciali e comunali, fatta eccezione di quelle indicate nel successivo comma, sono a carico degli enti ai quali i consigli appartengono. Le spese inerenti all'attuazione delle elezioni dei consigli circoscrizionali sono a carico dei rispettivi comuni.

Sono comunque, a carico dello Stato le spese per il funzionamento dei propri uffici interessati alle elezioni, per la spedizione dei certificati elettorali agli elettori residenti fuori del comune e delle cartoline avviso agli elettori residenti all'estero, per la fornitura delle schede per la votazione, dei manifesti recanti i nomi dei candidati e degli eletti, degli stampati e delle buste occorrenti per le operazioni degli uffici elettorali di sezione nonché le spese per la spedizione dei plichi dei predetti uffici, comprese quelle per l'apertura degli uffici postali fuori del normale orario di lavoro.

Nel caso di contemporaneità di elezioni politiche con le elezioni dei consigli regionali, tutte le spese derivanti da adempimenti comuni alle elezioni vengono ripartite tra lo Stato e la regione rispettivamente nella misura di due terzi e di un terzo.

In qualunque caso di contemporaneità di elezioni dei consigli regionali, provinciali e comunali, vengono ripartite in parti uguali tra gli enti interessati tutte le spese derivanti da adempimenti comuni alle consultazioni.

Gli oneri per il trattamento economico dei componenti dei seggi e per gli adempimenti di spettanza dei comuni quando le elezioni non riguardino esclusivamente i consigli comunali, sono anticipati dai comuni e rimborsati dallo Stato, dalla regione o dalla provincia, in base a documentato rendiconto, da presentarsi entro il termine di tre mesi dalla data delle consultazioni.

Nel caso di contemporaneità della elezione dei consigli comunali e dei consigli circoscrizionali con la elezione dei consigli regionali e provinciali, tutte le spese derivanti da adempimenti comuni alle elezioni che non fanno carico allo Stato sono ripartite tra gli enti interessati alla consultazione ponendo a carico del comune metà della spesa totale.

Nel caso di contemporaneità della elezione dei consigli comunali e dei consigli circoscrizionali con la elezione del solo consiglio regionale o del solo consiglio provinciale, le spese di cui al precedente comma sono poste a carico del comune in ragione dei due terzi del totale.

Gli oneri per il trattamento economico dei componenti dei seggi e per gli edempimenti di spettanza dei comuni quando le elezioni non riguardino esclusivamente i consigli comunali e circoscrizionali sono anticipati dai comuni e rimborsati dallo Stato, dalla ragione o dalla provincia, in base a documentato rendiconto, da presentarsi entro il termine di tre mesi dalla data delle consultazioni.

Lo Stato, le regioni o le province sono tenute ad erogare ai comuni, nel mese precedente le consultazioni, acconti pari al 90 per cento delle spese che si presume essi debbano anticipare.

Ai fondi iscritti nel bilancio dello Stato per effetto delle presenti disposizioni, si applicano le norme contenute nel secondo e terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e successive modificazioni. I fondi stessi possono essere utilizzati con ordini di accreditamento di ammontare anche superiore ai limiti di cui all'articolo 56 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni. A carico di tali ordini di accreditamento possono essere imputate, per intero, spese dipendenti da contratti".

L'applicabilità di siffatta disciplina statale anche nell'ambito delle regioni ad autonomia differenziata va valutata alla luce delle competenze statutarie di queste ultime.

A titolo meramente esemplificativo, si richiama la sentenza n. 173/2005 della Corte costituzionale, in cui si afferma che sussiste la competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia a disciplinare l'elezione dei propri enti locali, competenza che si fonda sull'art. 4, n. 1-*bis*, dello statuto speciale, così come modificato dall'art. 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (*Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva della Regione "l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni". L'art. 7 del d.lgs. n. 9 del 1997, specifica l'ambito di questa disposizione, espressamente stabilendo che "la Regione disciplina il procedimento di elezione negli enti locali, esercitandone tutte le funzioni, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali". La giurisprudenza della Corte ha ripetutamente affermato, al riguardo, che la legislazione elettorale non è di per sé estranea alla materia dell'ordinamento degli enti locali, poiché la configurazione degli organi di governo, i loro rapporti, le loro modalità di formazione e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi costituiscono aspetti di questa materia riservata alle Regioni a statuto differenziato (cfr. *ex plurimis* sentenze n. 84/1997, 48/2003).

Si ricorda altresì che disposizioni analoghe a quella in esame sono contenute nell'art. 6 della legge n. 90 del 2004⁶ e nell'art. 1 del recente decreto legge n. 3 del 2009, concernenti l'abbinamento delle elezioni europee ed amministrative.

L'articolo 6 della legge n. 90 del 2004 citato così esordisce: "In caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia della primavera del 2004 con le elezioni dei presidenti della provincia, dei sindaci e dei consigli provinciali e comunali, quand'anche regolamentate da norme regionali, si osservano le seguenti disposizioni, ferma restando per il resto la vigente normativa relativa alle singole consultazioni (...)". Non risulta che detta disposizione abbia originato pronunce della Corte costituzionale.

L'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 3 del 2009, a sua volta, stabilisce che: "Limitatamente all'anno 2009, in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia con il primo turno di votazione per le elezioni dei presidenti della provincia, dei sindaci e dei consigli provinciali e comunali, anche quando disciplinate da norme regionali, lo svolgimento delle operazioni elettorali è regolato dalle seguenti disposizioni, ferma restando per il resto la vigente normativa relativa alle singole consultazioni elettorali.

⁶ Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004.

Al termine delle operazioni di voto, si procede al riscontro dei votanti per ciascuna consultazione e poi alle operazioni di scrutinio, che hanno ad oggetto dapprima i *referendum* e successivamente, senza interruzione, i ballottaggi per le elezioni del presidente della provincia e del sindaco.

Si stabilisce infine che nel caso disciplinato dal comma in esame - ossia in caso di contemporaneo svolgimento del ballottaggio e dei *referendum* abrogativi - non trovi applicazione la disposizione del citato decreto legge n. 3 del 2009 (art. 1, comma 1, lettera o)), che disciplina le operazioni di votazione per i ballottaggi per l'elezione dei presidenti della provincia e dei sindaci da svolgersi nel 2009.

Tale disposizione stabilisce che "in caso di successivo secondo turno di votazione per le elezioni dei presidenti della provincia e dei sindaci, si applicano le disposizioni di cui alle lettere a), b), f), g), h), i) ed n) e le operazioni di scrutinio hanno inizio dopo la chiusura delle votazioni nella giornata di domenica, appena completate le operazioni previste dall'articolo 53 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570." Le disposizioni richiamate concernono le operazioni di votazione (lettera a), il computo dei termini dei procedimenti elettorali (lettera b), la nomina dei componenti, costituzione e funzionamento degli uffici elettorali di sezione, nonché le operazioni preliminari alla votazione (lettera f), il rilascio delle tessere elettorali (lettera g), l'atto di designazione dei rappresentanti presso gli uffici elettorali di sezione (lettera h), la consegna del materiale elettorale al presidente dell'ufficio elettorale di sezione e le operazioni preliminari (lettera i), i compensi dei componenti degli uffici elettorali di sezione (lettera n).

Il richiamato articolo 53 del D.P.R. n. 570 del 1956 regola le operazioni di scrutinio disciplinando la dichiarazione di conclusione della votazione e l'accertamento del numero dei votanti⁷.

⁷ L'articolo 53 del D.P.R. n. 570 del 1956 così recita: "Decorsa l'ora prevista dall'articolo precedente come termine per la votazione e sgombrato il tavolo delle carte e degli oggetti non necessari per lo scrutinio, il presidente:

1) dichiara chiusa la votazione;

2) accerta il numero dei votanti risultanti dalla lista autenticata dalla Commissione elettorale mandamentale nonché da quelle di cui agli articoli 43 e 44 e dai tagliandi dei certificati elettorali.

Le liste, prima che si inizi lo spoglio dei voti, devono essere vidimate in ciascun foglio dal presidente e da due scrutatori e chiuse in piego sigillato, insieme con il plico dei tagliandi dei certificati elettorali con facoltà a qualunque elettore presente di apporre la propria firma sulla busta (87). Il piego viene immediatamente rimesso al Pretore del mandamento che ne rilascia ricevuta;

3) estrae e conta le schede rimaste nella prima urna o nell'apposita cassetta e riscontra se, calcolati come votanti gli elettori che dopo aver ricevuto la scheda non l'abbiano riportata o ne abbiano consegnata una senza appendice o senza il numero o il bollo o la firma dello scrutatore, corrispondano al numero degli elettori scritti che non hanno votato. Tali schede, nonché quelle rimaste nel pacco consegnato al presidente dal Sindaco, vengono, con le stesse norme indicate al n. 2, rimesse al Pretore del mandamento.

Queste operazioni devono essere eseguite nell'ordine indicato: del compimento e del risultato di ciascuna di esse deve farsi menzione nel processo verbale, nel quale si prenderà anche nota di tutti i reclami presentati, delle proteste fatte e delle decisioni prese.

Va segnalato che il disegno di legge prevedeva, nel suo testo originario, la soppressione, anziché la disapplicazione, della disposizione ora richiamata.

Le disposizioni concernenti le spese sono state ampiamente modificate nel corso della prima lettura da parte della Camera dei deputati, rispetto all'impianto originario del disegno di legge, aderendo alla condizione formulata dalla Commissione bilancio di quel ramo del Parlamento, ai fini del rispetto dell'articolo 81, quarto comma della Costituzione.

Il **comma 3** concerne il riparto delle spese tra Stato e gli enti locali in cui si svolge il turno di ballottaggio: si tratta della medesima disposizione presente nel decreto legge 27 gennaio 2009, n. 3 con la quale viene disciplinato il riparto di spese conseguente al contemporaneo svolgimento delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e delle elezioni amministrative (articolo 1, comma 2), con alcuni adattamenti.

Il **comma 3**, dunque, dispone che, in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni secondo quanto previsto dal comma 2, l'importo massimo delle spese da rimborsare a ciascun comune per l'organizzazione tecnica e l'attuazione dei *referendum*, fatta eccezione per il trattamento economico dei componenti di seggio, è stabilito nei limiti delle assegnazioni di bilancio disposte per lo scopo dal Ministero dell'interno, con proprio decreto, con distinti parametri per elettore e per sezione elettorale, calcolati, rispettivamente, nella misura di due terzi e di un terzo sul totale da ripartire. Per i comuni aventi fino a cinque sezioni elettorali le quote sono maggiorate del 40 per cento. Dall'attuazione di tale disciplina non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

All'incremento della dotazione finanziaria relativa ai rimborsi elettorali per i comuni aventi fino a cinque sezioni elettorali si provvede mediante compensazione tra gli enti beneficiari. Le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni ai *referendum* e alle elezioni dei presidenti delle province, dei sindaci e dei consigli provinciali e comunali sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati alle consultazioni, fermo restando per lo Stato il vincolo di bilancio di cui si è detto.

Il riparto delle spese anticipate dai comuni interessati è effettuato dai prefetti sulla base dei rendiconti dei comuni, da presentarsi entro il termine di sei mesi dalla data delle consultazioni, a pena di decadenza dal diritto al rimborso.

Con le stesse modalità si procede per il riparto delle altre spese sostenute direttamente dall'Amministrazione dello Stato e relative ad adempimenti comuni.

Si prevede inoltre che, ove si dia il caso di abbinamento dei *referendum* con le elezioni amministrative nelle regioni a statuto speciale, il riparto delle spese sia effettuato d'intesa tra il Ministero dell'interno e l'amministrazione regionale, fermo restando per lo Stato il vincolo di bilancio previsto dal primo periodo.

Su tale punto si veda quanto detto supra, con riferimento alle competenze delle regioni a statuto speciale.

Il **comma 4** stabilisce che la legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; si segnala che il testo originario del disegno di legge ne prevedeva invece l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione.

I REFERENDUM ABROGATIVI DEL 2009

Nel corso del 2009 è previsto lo svolgimento di tre *referendum* abrogativi, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, tutti in materia elettorale.

1. IL PROCEDIMENTO REFERENDARIO

Il 9 e 10 aprile 2006 si sono svolte le prime elezioni politiche successive alla riforma del sistema elettorale introdotta dalla L. 270/2005, che ha introdotto un sistema orientato in senso proporzionale, con un significativo premio di maggioranza e articolate soglie di sbarramento per liste e coalizioni di liste.

Nell'autunno successivo alle elezioni del 2006 un gruppo di cittadini ha depositato presso la Corte di cassazione tre quesiti referendari volti ad abrogare alcune disposizioni della legge elettorale come risultante dalla riforma. L'*iter* referendario era stato avviato da un Comitato promotore presieduto da Giovanni Guzzetta, professore di diritto pubblico all'Università di Roma-Tor Vergata, e composto da diversi altri aderenti, fra i quali numerosi esponenti politici di vari partiti di maggioranza e opposizione, oltre a studiosi e giornalisti. I quesiti – attraverso una serie di abrogazioni mirate delle disposizioni vigenti – sono tesi a determinare il cambiamento del sistema elettorale di Camera e Senato, con riguardo alla configurazione del premio di maggioranza e alla disciplina delle candidature (v. *infra*, par. 2.2, più nel dettaglio).

Il 24 ottobre 2006 la cancelleria della Corte di cassazione ha raccolto a verbale le dichiarazioni dell'intento di promuovere la richiesta dei *referendum* abrogativi rese da parte dei promotori⁸.

Ha preso avvio, quindi, il procedimento referendario che si è svolto secondo le consuete fasi.

La raccolta delle firme è iniziata il 24 aprile 2007 e si è conclusa entro i tre mesi prescritti (24 luglio 2007) dalla data apposta sui fogli per la raccolta delle firme (legge n. 352 del 1970, art. 28). Lo stesso 24 luglio 2007 i promotori hanno depositato presso la Cassazione le richieste di *referendum*, ossia i fogli contenenti le firme dei sottoscrittori (almeno 500.000 per ciascun quesito) e dei relativi certificati elettorali. Il deposito delle firme è avvenuto come prescritto dalla legge entro il periodo dal 1° gennaio al 30 settembre (legge n. 352 del 1970, art. 32, primo comma).

⁸ L'annuncio della richiesta è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 26 ottobre 2006, n. 250.

L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352, con ordinanza del 28 novembre 2007 ha dichiarato conformi alle disposizioni di legge le citate richieste di *referendum* popolare.

Con le sentenze n. 15, 16 e 17 del 2008 la Corte costituzionale ha poi ritenuto ammissibili i tre quesiti referendari (legge n. 352 del 1970, art. 33).

Il 5 febbraio 2008 sono stati emanati i decreti del Presidente della Repubblica di indizione dei tre *referendum*, che fissavano la data a domenica 18 maggio 2008.

I decreti sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 6 febbraio 2008. Lo stesso giorno, peraltro, dunque successivamente all'indizione dei *referendum*, sono stati pubblicati i due decreti, emanati in pari data, recanti rispettivamente lo scioglimento anticipato delle Camere e la convocazione dei comizi elettorali per il 13 aprile 2008 (v. Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario alla serie generale n. 31 del 6 febbraio 2008).

Si è attivato pertanto *ipso iure* il meccanismo di rinvio del *referendum*: la legge n. 352 del 1970 prevede infatti che in caso di scioglimento anticipato delle Camere (o anche di una sola di esse) il *referendum* già indetto venga sospeso a partire dal momento della data di pubblicazione dei decreti di convocazione dei comizi elettorali, e i termini del procedimento riprendano a decorrere dal 365° giorno successivo alla data delle elezioni (art. 34, commi secondo e terzo).

Si ricorda, inoltre che, a norma della legislazione vigente, qualora il risultato del *referendum* sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette. Il decreto è pubblicato immediatamente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana;

L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale (ma sul punto si veda quanto stabilito dal comma 4 dell'articolo unico del disegno di legge in esame). Il Presidente della Repubblica, nel decreto stesso e su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione⁹.

⁹ Una deroga venne stabilita dalla legge n. 332 del 1987, il cui articolo 2 consentì, in deroga appunto all'articolo 37, ultimo comma della legge n. 352 del 1970, che l'entrata in vigore dell'abrogazione delle disposizioni legislative oggetto dei *referendum* che si sarebbero svolti nel 1987 potesse essere ritardata

Nel caso il risultato del *referendum* sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di *referendum* per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette, fermo il disposto dell'articolo 31, prima che siano trascorsi 5 anni.

Ove 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, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiara che le operazioni relative non hanno più corso¹⁰.

2. I QUESITI REFERENDARI: IMPATTO SULLE LEGGI VIGENTI E MOTIVAZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI AMMISSIBILITÀ¹¹

2.1. I quesiti relativi ai premi di maggioranza

Il **quesito n. 1**, relativo al premio di maggioranza nazionale per la Camera dei deputati, è stato intitolato dall'Ufficio centrale per il *referendum* «Elezioni della Camera dei Deputati – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste».

Il **quesito n. 2**, relativo al premio di maggioranza regionale per il Senato della Repubblica, è stato intitolato dall'Ufficio centrale per il *referendum* «Elezioni del Senato della Repubblica – Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste».

I due quesiti, attraverso l'abrogazione mirata di alcune parole o frasi contenute nelle leggi elettorali vigenti, perseguono il fine di eliminare la possibilità di formare coalizioni, in modo da consentire l'attribuzione dei premi di maggioranza unicamente ai singoli partiti (*rectius*: liste).

Parteciperebbero così alla ripartizione dei seggi: alla Camera, le liste che ottengano almeno il 4% dei voti su base nazionale; al Senato, le liste che conseguano almeno l'8% dei voti su base regionale.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 15 e 16 del 2008, ha ritenuto entrambi i quesiti ammissibili, sulla base di una serie di articolate ed omogenee

per un termine non superiore a centoventi giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto con il quale si dichiara l'abrogazione.

¹⁰ La Corte costituzionale, con sentenza 16-17 maggio 1978, n. 68 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

¹¹ Il presente paragrafo riproduce una parte del Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica XV legislatura n. 247 "I *referendum* sulle leggi elettorali", cui si rinvia per una disamina approfondita dei quesiti stessi.

considerazioni, che si illustrano di seguito partitamente in relazione ai singoli aspetti trattati dalle pronunce.

Sui requisiti generali di ammissibilità dei referendum in materia elettorale

La Corte ribadisce la propria giurisprudenza in materia, evidenziando che i quesiti referendari in materia elettorale sono in linea di principio ammissibili, in quanto le leggi elettorali non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare.

Purtuttavia, essendo le leggi elettorali rientranti nella categoria delle leggi "costituzionalmente necessarie", la Corte precisa che i quesiti ad esse relativi devono non solo essere "omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria" (ovvero, come anche la Corte si esprime, "chiari, univoci e omogenei"), ma anche tali da dare luogo ad una "coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo".

Dal secondo requisito discende a mo' di corollario che i quesiti in materia non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui soppressione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo parlamentare, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica.

Ciò induce la Corte a sottolineare che i *referendum* elettorali sono "intrinsecamente e inevitabilmente manipolativi".

In altri termini, in materia elettorale, occorre che i quesiti referendari siano formulati in maniera tale che l'eventuale approvazione da parte del popolo configuri non una abrogazione "secca", ma una soppressione parziale attraverso la quale si dispone diversamente (sui limiti alla manipolatività, v. *infra*).

Sulla chiarezza, univocità e omogeneità del fine sotteso ai quesiti e sul carattere non eccessivamente manipolativo di questi ultimi

La Corte afferma che il risultato atteso dai proponenti - consistente nel restringere alle sole liste singole la possibilità di ottenere il "premio di maggioranza" (nazionale o regionale) - emerge con chiarezza dal nesso interno esistente tra le disposizioni, o parti di esse, oggetto della richiesta di abrogazione referendaria. Tale risultato, considerato nella sua oggettività, evidenzia l'intenzione dei promotori di determinare "una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale", così da rafforzare il processo di integrazione politica e ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare.

Tale fine, oltre ad emergere con sufficiente chiarezza, appare alla Corte non perseguito con modalità eccessivamente manipolative, in quanto i quesiti non mirano a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva, ma utilizzano i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, limitandosi a restringere l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici.

Così la Corte, se da un lato riconosce ai quesiti referendari un carattere intrinsecamente manipolativo (v. sopra), dall'altro ribadisce che esiste anche in questa materia un limite al grado di innovatività della legge di risulta, limite che in questo caso non è stato superato.

Sulla auto-applicatività della disciplina di risulta

La Corte afferma che si rinviene carattere auto-applicativo nella legge di risulta quando all'esito dell'approvazione dei quesiti residui una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi.

Ebbene, secondo la Consulta l'eliminazione della possibilità di collegamento tra liste non incide sulla operatività del sistema elettorale, che rimane per il resto identico nei suoi meccanismi di funzionamento e pienamente applicabile alle liste singole. Che i meccanismi siano applicabili alle singole liste è confermato dal fatto che la formazione di coalizioni non è obbligatoria, secondo la legge vigente. Pertanto, gli eventuali inconvenienti che possono essere individuati, dal punto di vista tecnico, per il sistema che scaturirà dall'eventuale abrogazione referendaria, sono da ritenersi già insiti nella legge vigente. Difatti - nota la Corte - se gli inconvenienti, paventati da alcuni, sono legati al modo di funzionamento del sistema in presenza di sole liste, senza coalizioni, gli stessi potrebbero presentarsi ugualmente nell'ipotesi che ciò avvenga (come è possibile) a legge invariata.

Sulla legittimità costituzionale delle leggi vigenti e della disciplina di risulta: auto-limitazione dello scrutinio e contestuale segnalazione al legislatore di un aspetto problematico

In primo luogo, la Corte conferma la propria giurisprudenza sui limiti del sindacato, ove si verta in tema di ammissibilità di quesiti referendari: in sede di controllo di ammissibilità non possono venire in rilievo profili di incostituzionalità, nè della legge oggetto di *referendum* nè della normativa di risulta. In tale sede la Corte ritiene infatti di dover autolimitare il proprio scrutinio ad una valutazione "*liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un*

pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale”.

Fatta tale premessa, la Corte soggiunge che, malgrado la peculiarità del giudizio sulla ammissibilità – che determina la impossibilità di uno scrutinio di costituzionalità in senso stretto -, essa nel caso di specie non può esimersi dal segnalare al Parlamento *“l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi.”*

Tale problematicità è evidenziata nella parte di pronuncia che affronta i profili di ragionevolezza della disciplina di risulta (6.1 in diritto di entrambe le sentenze). Più avanti, la Corte sembra invitare a valutare i profili di possibile irragionevolezza con riferimento al *“grado di distorsione in concreto prodotto”*.

Il “monito” della Corte in ordine a tali possibili aspetti di irragionevolezza è in qualche modo mitigato - nella sentenza n. 16, relativa alla legge elettorale del Senato – dall'affermazione secondo cui *“la ripartizione dei seggi a livello regionale implica che il detto premio di maggioranza venga assegnato a tante liste quante sono le circoscrizioni regionali; ciò rende meno probabile che l'attribuzione del premio si traduca in un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista più votata rispetto alle altre”*.

La Corte svolge quindi alcune ulteriori considerazioni, volte a escludere – in linea generale – che un *referendum* abrogativo inteso ad influire sulla tecnica di attribuzione dei seggi, in modo da favorire la formazione di maggioranze coese e da diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico, sia in sé e per sé in contrasto con l'art. 48 (eguaglianza del voto) e con l'art. 49 (libertà di associarsi in partiti politici) della Costituzione (v. 6.2 in diritto di entrambe le pronunce).

2.2. Il quesito relativo alla disciplina della candidature

Al quesito relativo alla disciplina delle candidature l'Ufficio centrale per il *referendum* ha assegnato il numero 3 e il titolo «Elezione della Camera dei Deputati - Abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione».

Il fine del quesito è quello di abolire la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni in liste con il medesimo contrassegno (cosiddette candidature plurime), con eventuale opzione successiva in caso di pluri-elezione.

La sentenza n. 17 del 2008 ha ritenuto il quesito ammissibile, rilevando che esso:

- non riguarda le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il *referendum* abrogativo e al tempo

stesso rispetta i limiti ulteriori che la Corte ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale (le disposizioni oggetto del quesito non sono infatti da ritenersi “a contenuto costituzionalmente vincolato”);

- presenta il necessario carattere di omogeneità, chiarezza ed univocità, essendo idoneo al conseguimento dello scopo voluto dai presentatori, che – come risulta dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione – è quello di ottenere l'abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione;

- determina una normativa di risulta auto-applicativa, in quanto priva di elementi di indeterminatezza che non siano risolvibili alla stregua dei normali canoni interpretativi.

Il risultato atteso dai proponenti è conseguito tramite le seguenti soppressioni testuali.

In primo luogo mediante la totale abrogazione dell'art. 85 del Testo Unico delle leggi per l'elezione della Camera: la possibilità che una medesima candidatura sia presentata in varie circoscrizioni - in liste con contrassegno identico - costituisce infatti il presupposto dell'art. 85, nel quale si rinviene la disciplina del procedimento, successivo al voto, per l'indicazione, da parte del deputato “pluri-eletto”, della circoscrizione prescelta.

In secondo luogo mediante la soppressione, nell'art. 19 del medesimo Testo Unico, delle parole «nella stessa», ciò che lascerebbe intatto il divieto di candidature plurime con contrassegni diversi, e tenderebbe solo ad esplicitare ulteriormente l'impossibilità di candidature in più circoscrizioni con lo stesso contrassegno, già derivante dalla contestuale abrogazione dell'art. 85.

Il quesito incide pertanto in maniera diretta solo sul Testo Unico delle leggi per l'elezione della Camera (D.P.R. 361/1957).

Il Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato (D.lgs. 533/1993), va ricordato, non reca norme specifiche sui limiti alle candidature; all'articolo 27, tuttavia, stabilisce che “per tutto ciò che non è disciplinato (..) si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati”.

Ultimi dossier del Servizio Studi

102	Dossier	La presidenza italiana del G8 e le prospettive della <i>governance</i> mondiale. Selezione di pubblicistica
103	Dossier	Conferenza mondiale contro il razzismo "Durban II" (Ginevra, 20-24 aprile 2009)
104	Dossier	La disciplina del testamento biologico in alcuni Paesi (Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti)
105	Dossier	Perù
106	Documentazione di base	Materiali sulla scuola primaria
107	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1193, 1361 e 1437. Impiantistica sportiva
108	Dossier	Afghanistan
109	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1117-B "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"
110	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1440 "Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo. Delega al Governo per il riordino della disciplina delle comunicazioni e notificazioni nel procedimento penale, per l'attribuzione della competenza in materia di misure cautelari al tribunale in composizione collegiale, per la sospensione del processo in assenza dell'imputato, per la digitalizzazione dell'Amministrazione della giustizia, nonché per l'elezione dei vice procuratori onorari presso il giudice di pace"
111	Documentazione di base	Tutela e promozione dei diritti umani. Strumenti e materiali
112/I	Dossier	Conti economici regionali e territoriali - Tomo I Conti economici regionali 2007
112/II	Dossier	Conti economici regionali e territoriali - Tomo II Occupazione e valore aggiunto nelle province
113	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1503 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi"
114	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1505 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori"
115	Documentazione di base	Eurojust. Strumenti e materiali

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".