

Osservatorio sulle fonti

STATUTO REGIONALE, REFERENDUM E PROPOSTE DI INIZIATIVA POPOLARE SULLA NORMATIVA ELETTORALE: OPPORTUNITÀ E LIMITI*

Di *Giovanni Tarli Barbieri***

1. I contenuti della legge elettorale adottata dal Consiglio regionale della Toscana nel 2004 (l.r. 25/2004) sono stati, fin dalla sua approvazione, oggetto di critiche¹ e polemiche anche sul piano politico².

Al di là di singoli aspetti riguardanti il funzionamento del sistema elettorale, è la *vexata quaestio* del doppio modello di liste bloccate (prima i listini di partito, poi le liste a livello provinciale) che ha suscitato da più parti forti perplessità, tanto da qualificare la legge toscana come una sorta di “anticipo” della legge “Calderoli”.

È abbastanza evidente che questa assimilazione, di per sé, appare eccessiva (basti pensare alla non irrilevante differenza tra le liste provinciali “corte” che caratterizzano la legge toscana e le abnormi liste lunghe previste dalla l. 270/2005, con l’ulteriore aggravante della possibilità per ciascun candidato di presentarsi in tutte le circoscrizioni³); tuttavia, è indubbio che il movimento di opinione per correzioni, più o meno estese, alla legge toscana, ed in particolare al sistema basato su liste bloccate appare esteso. Né tale movimento di opinione è stato tacitato dall’approvazione della

* Il testo costituisce una versione ampliata dell’intervento all’incontro: “La legge elettorale toscana. Verso una compiuta partecipazione per i diritti dell’elettorato”, organizzato da “Libertà e Giustizia” sezione Toscana, Firenze, 26 gennaio 2012.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale.

¹ Chi scrive non ha mancato di esprimere forti perplessità su alcuni dei contenuti della l.r. 25/2004 (in particolare in *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Dem. dir.*, 2004, 4, pp. 1999 e *Le riforme elettorali della regione Toscana (II)*, in *Dem. dir.*, 2005, pp. 193 ss.), anche a seguito delle correzioni apportate dalla l.r. 50/2009 (in *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in AA.VV., *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno internazionale SISE*, Torino, Consiglio regionale Piemonte, 2010, in particolare pp. 128 ss.).

² In particolare, non bisognerebbe mai dimenticare che sia la l.r. 25/2004, sia la l.r. 50/2009 sono state approvate a larga maggioranza, in particolare con il voto favorevole dei gruppi consiliari del centro-destra (fatta eccezione per l’Udc).

³ Nella l. 270/2005 permane il solo divieto di candidature simultanee alla Camera e al Senato (art. 19, D.P.R. 361/1957; art. 9, comma 5, d.lgs. 533/1993). Circa gli effetti perversi, per nulla controllabili dagli elettori, della possibilità di candidature multiple, cfr., per tutti, F. TRONCONI, L. VERZICHELLI, *Il ceto parlamentare alla prova della nuova riforma elettorale*, in R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 346 ss.. Come è noto, la questione delle candidature multiple è stata oggetto del terzo dei c.d. “referendum Gazzetta” che, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale (sent. 17/2008), non ha superato il *quorum* di partecipazione (alla consultazione referendaria, tenutasi il 21 e 22 giugno 2009 ha votato solo il 24,02% degli aventi diritto).

Viceversa, la legge toscana consente la candidatura al massimo in tre circoscrizioni provinciali (art. 10, comma 1); i candidati regionali possono presentarsi anche in due circoscrizioni provinciali (comma 2).

Osservatorio sulle fonti

legge regionale sulle primarie⁴, sulla cui efficacia grava la perdurante inattuazione dell'art. 49 Cost.: infatti, la legge in questione, che prevede un modello di consultazioni primarie facoltative (e quindi sistematicamente disertate da tutte le maggiori formazioni politiche tranne il Pd) e sostanzialmente non vincolanti nell'esito, si presta a essere qualificata anche come un provvedimento di incentivazione finanziaria (l'ennesimo!) in favore del sistema partitico (o, peggio, solo di una parte di esso)⁵.

Il dibattito sulla riforma della legge elettorale toscana è iniziato ormai da tempo⁶ (si ricordi, in particolare, un riferimento in questo senso nella presentazione del programma di governo 2010-2015 da parte del Presidente Rossi⁷) e, fino ad oggi, ha prodotto, quale unico risultato, alcune correzioni, apportate con la l. 50/2009, che, pur avendo eliminato alcuni meccanismi che finivano per alimentare la frammentazione, ha discutibilmente aumentato la capienza del "listino regionale" di partito (da un massimo di due ad un massimo di cinque⁸), con il risultato di rendere praticamente inutile per tutte le liste (tranne che per il Pd ed il Pdl) la competizione nelle circoscrizioni provinciali, oltre che sfavorire la rappresentanza di genere⁹.

In questo senso, da anni si sono succeduti tentativi di correzione della legge elettorale anche attraverso l'utilizzazione degli strumenti di democrazia diretta previsti dallo Statuto regionale.

⁴ Si tratta della l.r. 70/2004, modificata dalla l.r. 16/2005.

⁵ In questa sede non si affronteranno due tematiche che i fautori della legge regionale sulle primarie dovrebbero attentamente considerare, ovvero: a) il brusco calo di partecipazione tra le prime e le seconde elezioni (a quelle del 2005 ha partecipato complessivamente, relativamente a quelle per i consiglieri, 151.664 elettori, pari al 5% del totale; il dato è decisamente diminuito in quelle del 2009: gli elettori sono stati 115.289, pari al 3,8% del totale; i dati sono rinvenibili nel sito www.web.rete.toscana.it); b) il mancato ricorso alle primarie per la scelta del candidato Presidente della Regione da parte della coalizione di centro sinistra, nonostante che nel 2010 si fossero profilate, almeno fino ad un certo punto, due possibili candidature.

⁶ Si ricordi una lettera dell'allora candidato Presidente della Regione Enrico Rossi, pubblicata sul *Corriere fiorentino* del 26 febbraio 2010, nella quale si legge con chiarezza: «Mi impegnerò, se sarò eletto, per una riforma che consenta l'espressione della preferenza unica».

⁷ In sede di illustrazione del programma di governo nella seduta n. 1/A del 23 aprile 2010, il Presidente Rossi ha affermato: «Vorrei ricordare che durante la legislatura saremo chiamati anche a cambiare la legge elettorale regionale al fine di restituire maggiore protagonismo agli elettori nella scelta dei propri rappresentanti. Mi auguro che il Consiglio regionale su questi temi sia, come è sempre stato, costruttivo» (il resoconto stenografico della seduta è rinvenibile in www.consiglio.regione.toscana.it). L'opposizione di centro destra ha criticato l'intervento del Presidente, sul presupposto che la riforma della legge elettorale non possa essere parte del programma di governo (così, l'intervento del Consigliere Benedetti nella seduta 2/A del 26 aprile 2010). Peraltro, nella stessa seduta critiche alla legge elettorale, con particolare riferimento al sistema delle liste bloccate, sono state rivolte nella stessa seduta dai consiglieri Nascosti, Ciucchi, Sgherri.

⁸ Come è noto, la l.r. 25/2004, diversamente dalla legge "Tatarella", prevede listini regionali di partito anziché di coalizione. I candidati del listino sono i primi ad essere eletti.

⁹ Per questo la Commissione pari opportunità ha espresso parere contrario all'ampliamento del listino regionale: sul punto, sia consentito un rinvio al mio *I sistemi elettorali regionali in Italia*, cit., p. 129.

Osservatorio sulle fonti

2. Prima di chiedersi quale spazio vi sia in questa materia per gli strumenti di democrazia diretta, occorre svolgere alcune considerazioni, per così dire, di contesto, rilevanti nell'ottica di possibili modifiche alla legge elettorale regionale.

In primo luogo, occorre ricordare due dati forse banali ma, in ogni caso, assai rilevanti, ovvero, da un lato, la naturale connessione tra l'assetto della forma di governo delineato dallo Statuto regionale e le scelte in materia di legislazione elettorale e, dall'altro, l'esistenza di limiti giuridici che si impongono al legislatore regionale nella scelta del sistema elettorale.

La stessa Corte costituzionale, pur avendo sostenuto che lo Statuto regionale non può ospitare disposizioni in materia elettorale (sentt. 2, 378, 379/2004; 45/2011), ha negato, fino dalla sent. 196/2003, che, prima dell'adozione dello Statuto, una Regione possa adottare una organica legge elettorale; in particolare, nella sent. 4/2010 si legge testualmente: «È noto [...] che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione».

Tale connessione è ancora più forte nel caso della forma di governo delineata dalla l. cost. 1/1999 e sostanzialmente confermata nello Statuto toscano: come è stato infatti giustamente affermato, la «formula del governo di legislatura con elezione diretta del *leader* dell'esecutivo»¹⁰, fatta propria dallo Statuto toscano, così come dalla generalità delle altre Regioni a statuto ordinario, abbisogna di un intervento simultaneo sia sulle disposizioni costituzionali relative alla forma di governo regionale, sia sulle disposizioni di legge ordinaria relative al sistema elettorale, in particolare allo scopo di assicurare al Presidente eletto una sicura maggioranza in Consiglio regionale. Di tale rapporto vi è traccia precisa anche nella l. 165/2004 che, ai sensi dell'art. 122, comma 1, Cost., contiene i principi fondamentali in materia di elezioni regionali e, tra questi, la «individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze» (art. 4, comma 1, lett. a).

Tale previsione (come le altre contenute nello stesso art. 4¹¹) è stata definita poco significativa e tutto sommato scontata, ed in definitiva tale da riproporre le coordinate

¹⁰ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 223.

¹¹ Tale disposizione prevede anche, tra i principi fondamentali in materia di sistema elettorale in senso stretto, la contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto ed il divieto di mandato imperativo.

Osservatorio sulle fonti

fondamentali del sistema elettorale transitorio, nel caso in cui la Regione opti per l'elezione diretta del Presidente¹².

Tuttavia, non sarebbe corretto ritenere che tale disposizione sia, per così dire, *inutiliter data* ed anzi si può affermare come essa valga a limitare le scelte possibili del legislatore regionale circa il sistema elettorale: così, ad esempio, non appare irrilevante la diversa locuzione usata per l'individuazione dei due scopi che la legge regionale deve perseguire: la legge cioè deve «agevolare» la formazione di una stabile maggioranza nel Consiglio e «assicurare» la rappresentanza delle minoranze.

È evidente la diversa pregnanza delle due espressioni, tanto che si è parlato di «una graduazione» e di una «gerarchia di valore» dei due beni costituzionalmente rilevanti in gioco¹³: se è vero, quindi, che la l. 165/2004 ha perseguito un obiettivo di stabilità politica, è altresì vero che questo principio «potrebbe orientare la definizione delle formule elettorali, solo e fintantoché non determini il sacrificio dell'opposto principio della rappresentanza»¹⁴.

L'art. 4 in questione vale quindi quantomeno ad escludere i sistemi elettorali che, si potrebbe dire, quasi “programmaticamente”, non agevolano la formazione di stabili maggioranze (si pensi alla variegata famiglia dei sistemi proporzionali puri) e quelli che, al contrario, non assicurano la rappresentanza delle minoranze (si pensi ai sistemi maggioritari di tipo *plurality* o anche *majority*)¹⁵¹⁶.

D'altra parte, anche sistemi elettorali di tipo misto dovrebbero essere calibrati in modo tale da non sacrificare la rappresentanza delle minoranze¹⁷. Tuttavia, a questo proposito si tocca un punto assai delicato della previsione in questione: a rigore, infatti, nessun sistema elettorale di per sé, senza previsioni *ad hoc*, riesce ad “assicurare” la rappresentanza delle minoranze, quantomeno se tale espressione sottintende un concetto di “adeguatezza” della rappresentanza medesima.

Del resto, anche sistemi elettorali di tipo proporzionale, applicati in circoscrizioni piccole o di media entità (si pensi ad un sistema elettorale come quello vigente per il Congresso dei deputati spagnolo) finiscono, o possono finire per dare luogo ad un esito

¹² M. VOLPI, *Enti territoriali, forma di governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 1196.

¹³ M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 17.

¹⁴ Si è affermato che la disposizione non pone «una neutrale ricognizione di due principi egualmente validi per ogni sistema elettorale, ma la definizione di un bilanciamento tra valori utili ad indirizzare l'intervento del legislatore regionale»: A. MORELLI, *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Ist. fed.*, 2005, p. 206. In questo senso, è probabilmente eccessiva la tesi che ritiene questi principi tanto vaghi da essere compatibili praticamente con tutti i sistemi elettorali conosciuti: S. GAMBINO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in *www.federalismi.it.*, 2005.

¹⁵ Questi ultimi risultano problematici anche alla luce del principio di contestualità di cui alla lett. b) (cfr. *infra*).

¹⁶ Per tutti, M. OLIVETTI, *L'attuazione*, cit.; M. VOLPI, *Enti territoriali*, cit.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 278 ss.

¹⁷ A. MORELLI, *Il problematico “bilanciamento”*, cit., 208-209.

Osservatorio sulle fonti

non diverso da quello risultante dall'applicazione di formule di tipo maggioritario¹⁸. Lo stesso può dirsi per l'eventuale previsione di soglie di sbarramento eccessivamente alte, che si troverebbero a collidere con il principio in esame, oltre ad essere problematiche sul piano della legittimità costituzionale.

In definitiva, per attuare correttamente i principi di cui all'art. 4 della l. 165/2004, il legislatore regionale, oltre a scegliere idonee formule elettorali, debbono attentamente tenere conto di altri elementi altrettanto rilevanti: tra questi, oltre alla scelta dell'assegnazione dei seggi a livello regionale o circoscrizionale, all'ampiezza delle circoscrizioni, alla previsione o meno di soglie di sbarramento spicca, in primo luogo, la numerosità dei seggi complessivi del Consiglio regionale, che, come è noto, a parità di formula elettorale, può atteggiarsi in concreto come una sorta di variabile determinante, soprattutto nell'ottica della selettività o meno del sistema elettorale.

Da questo punto di vista, le scelte del legislatore toscano appaiono davvero paradossali: se, infatti, il testo del nuovo Statuto prevedeva un aumento addirittura a 65 consiglieri, la successiva revisione del 2009, sulla scia delle polemiche dell'opinione pubblica ha ridotto il numero a 55 (53, più il Presidente eletto e il candidato Presidente più votato tra quelli non eletti).

Adesso, in forza dell'art. 14 del d.l. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011) si profila un'ulteriore riduzione, a 41 consiglieri, che, se rapportata alle scelte iniziali dello Statuto, comporterebbe un taglio progressivo di quasi il 37% rispetto al numero indicato nel testo originario dello Statuto.

Anche se non è questa la sede per affrontare le delicate problematiche sottese alla riduzione del numero dei consiglieri regionali, non si possono tacere i dubbi di costituzionalità che emergono dall'art. 14 del d.l. 138/2011, per il fatto che, in nome del coordinamento della finanza pubblica, tale disposizione impone di fatto alle Regioni una scelta lesiva dell'autonomia statutaria (pure formalmente richiamata)¹⁹: è appena il caso di osservare che il legislatore statale non lascia alle Regioni nemmeno l'individuazione delle modalità di riduzione delle spese di funzionamento del Consiglio regionale, che pure avrebbero potuto legittimare scelte diverse (ad esempio, la riduzione dell'appannaggio dei consiglieri senza ridurre il numero o riducendolo di meno).

¹⁸ Questo effetto è rinvenibile nella nuova legge elettorale umbra (l.r. 2/2010) che prevede l'assegnazione dei seggi della quota proporzionale distintamente nelle due circoscrizioni di Perugia e Terni. In questo caso, però, l'effetto maggioritario è temperato dall'alto numero di seggi spettanti alla circoscrizione di Perugia (17 su 22).

¹⁹ È appena il caso di ricordare che la competenza legislativa statale relativa al coordinamento delle finanze pubbliche non dovrebbe consentire interventi puntuali in ambiti riservati alla competenza normativa regionale ma solo l'indicazione di finalità tali da non eliminare del tutto spazi di discrezionalità: nel caso di specie, invece, le Regioni non hanno altra scelta che ridurre il numero dei consiglieri regionali, non potendo perseguire altre vie (ad esempio, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri stessi o, più in generale, la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio). Sulla latitudine di questa competenza, con particolare riferimento alla problematica in questione, cfr., in particolare, A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 1188 ss.

Osservatorio sulle fonti

D'altra parte, non si può fare a meno di riscontrare l'altrettanto discutibile "traduzione" della disposizione in questione da parte della Regione Toscana nella propria legge finanziaria per il 2012 (art. 151, l.r. 66/2011), che, con una disposizione "manifesto" tanto utile sul piano politico quanto inutile sul piano tecnico-giuridico, modifica la legge elettorale regionale, abbassando a 41 il numero dei consiglieri regionali, ma prevedendo che tale riduzione operi solo a far data dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all'entrata in vigore dell'apposita legge di revisione dello Statuto, essendo la determinazione del numero dei consiglieri riservata alla fonte statutaria, come inequivocabilmente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. 3/2006; 188/2011).

3. Il superamento del sistema delle liste bloccate nella legge elettorale toscana potrebbe essere perseguito, per così dire, con diversi livelli di "manipolazione" della legislazione vigente. Da questo punto di vista, non vi è dubbio che l'introduzione del voto di preferenza, quantomeno nelle circoscrizioni provinciali, con il contestuale "ripristino" dei listini di partito a uno o due candidati appare una via che, sul piano della tecnica normativa, apparirebbe non solo possibile ma anche assai poco "invasiva"²⁰. Certamente, questa via riaprirebbe fatalmente il dibattito sull'opportunità del voto di preferenza, che in generale, e nell'esperienza toscana in particolare, vede l'utilizzazione di argomenti non privi di forzature, come la correlazione tra voto di preferenza e corruzione, o, al contrario, addirittura l'evocazione di principi supremi, come il richiamo al principio democratico: il tutto mentre nelle altre Regioni il tasso del voto di preferenza rimane su livelli considerevoli²¹ e la Regione Campania (art. 8, comma 3, l.r. 4/2009) ha introdotto addirittura la doppia preferenza ai fini della promozione della rappresentanza di genere (Corte cost., sent. 4/2010, che ha respinto una censura di costituzionalità su questa previsione)²².

In alternativa, il superamento del modello delle "liste bloccate" comporterà fatalmente l'abbandono del sistema elettorale delineato dalla l.r. 25/2004, con tutti i problemi legati alla difficoltà di coagulare intorno ad un sistema diverso una vasta maggioranza in Consiglio regionale²³.

²⁰ Auspicabile, ancorché più invasiva nell'ottica delle modifiche del testo, sarebbe ovviamente l'eliminazione *in toto* dei listini regionali di partito.

²¹ Cfr. R. D'ALIMONTE, *Il voto di preferenza e le sue varianti*, in www.senato.it.

²² Sul modello della doppia preferenza di genere, cfr., in particolare, F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009. È il caso di ricordare che l'estensione del modello della doppia preferenza di genere alle elezioni dei consigli dei Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti è prevista nel d.d.l. A.C. 3466, attualmente all'esame della Camera dei deputati.

²³ Come si è accennato (nt. 2), tanto la l.r. 25/2004 quanto le correzioni apportate dalla l.r. 50/2009 sono state approvate a larga maggioranza, in ogni caso con il coinvolgimento dei gruppi consiliari del centro-destra, fatta eccezione per l'Udc. Da questo punto di vista, appaiono quantomeno curiose le polemiche che proprio a livello nazionale sono periodicamente rivolte al sistema elettorale toscano da parte di esponenti del Pdl.

Osservatorio sulle fonti

Da questo punto di vista, già nel dibattito che ha preceduto l'entrata in vigore della l.r. 50/2009, con la quale, come si è detto, sono stati introdotti alcuni correttivi alla l.r. 25/2004, sono stati invocati due possibili modelli cui riferirsi in una prospettiva di riforma: il sistema elettorale per le elezioni provinciali ed un modello ispirato, in una qualche misura a quello previsto per l'elezione del *Bundestag* tedesco.

Il sistema elettorale per le elezioni provinciali, diversamente da quello per i Comuni maggiori, è *majority assuring*, nel senso che assicura la maggioranza dei seggi alla coalizione collegata al candidato Presidente risultato vincitore; in secondo luogo, si tratta di un sistema proporzionale bassamente selettivo²⁴, corretto con un premio di maggioranza fissato nella misura del 60% dei seggi; in terzo luogo, non è previsto il voto di preferenza, poiché i seggi sono assegnati a candidati che si presentano in collegi uninominali (che nel caso in questione sono in numero pari ai seggi da eleggere)²⁵.

È soprattutto questa ultima caratteristica che rende il modello meritevole di una particolare attenzione: in effetti, se è vero che i collegi uninominali nelle elezioni provinciali sono “finti” nel senso che essi non esprimono direttamente gli eletti (come nei sistemi c.d. *plurality* o *majority*), è altresì vero che essi si giovano di un rapporto molto più diretto con gli elettori di quanto non avvenga, ad esempio, nel sistema delle liste bloccate fatto proprio dalla Regione Toscana. Oltre a ciò, poiché i partiti ricevono i voti attraverso i collegi uninominali, vi è un interesse a candidare personaggi in grado di catalizzare consensi e vi è un potenziale interesse dei candidati a esporsi in campagna elettorale (sono eletti in ogni partito i candidati con le migliori percentuali nei collegi; si consideri però che le possibilità di elezione sono legate innanzitutto al risultato complessivo del partito a livello regionale).

Tuttavia, il sistema in questione presenta anche alcuni non piccoli inconvenienti.

In primo luogo, si pensi alla *vexata quaestio* della perimetrazione dei collegi uninominali che, per quanto riguarda le elezioni provinciali, ha visto alcune scelte decisamente opinabili, alimentate dal fatto che la normativa non prevede espressamente alcun criterio²⁶ (problemi del genere si erano peraltro presentati anche a proposito dei collegi uninominali di cui alle leggi elettorali per i due rami del Parlamento del 1993, la cui delimitazione era peraltro contenuta in appositi decreti legislativi)²⁷.

²⁴ L'art. 75, comma 5, del d.lgs. 267/2000 fissa una soglia di sbarramento al 3% ma solo per le liste che non facciano parte di coalizioni che abbiano superato questa percentuale.

²⁵ Peraltro, poiché i seggi sono attribuiti a livello centrale e successivamente assegnati ai candidati nei collegi che per ciascuna lista abbiano le migliori *performances*, si può ipotizzare anche un numero minore di collegi uninominali. Ovviamente, nel caso, puramente teorico, in cui una lista ottenesse più seggi rispetto al totale dei collegi uninominali, si dovrebbe prevedere che gli altri fossero attribuiti alle altre liste della coalizione o, in subordine, alle altre liste anche non coalizzate.

²⁶ In concreto, i criteri sono desunti da due ordini del giorno approvati dai due rami del Parlamento in occasione della discussione della l. 122/1951 e da alcune circolari del Ministero dell'interno altrettanto risalenti: sul punto, in particolare, G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria, tecniche, legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955, pp. 27-28; A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 184.

²⁷ A. AGOSTA, *Elezioni e territorio*, cit., pp. 177 ss.

Osservatorio sulle fonti

Nel caso delle elezioni provinciali, l'individuazione e la delimitazione dei collegi sono contenute in appositi D.P.R., adottati su proposta del Ministro dell'interno ma in realtà elaborati dalle Prefetture, in molti casi, senza alcun coinvolgimento dei Comuni²⁸. Dopo alcune oscillazioni, la legittimità di tali atti è stata ritenuta sindacabile dinanzi al giudice amministrativo²⁹; ed il contenzioso su tali atti è cresciuto soprattutto a seguito della riduzione del numero dei consiglieri provinciali adottato in forza dell'art. 2, comma 184, della l. 191/2009 e dell'art. 1, comma 1, del d.l. 2/2010 (convertito, con modificazioni, dalla l. 42/2010).

È abbastanza probabile che anche a livello regionale la delimitazione dei collegi andrebbe incontro a problemi non semplici da risolvere³⁰.

In secondo luogo, trattandosi di collegi uninominali "finti", può accadere (ed in effetti accade spesso) che alcuni di essi non riescano ad eleggere alcun candidato, mentre altri, al contrario, ne eleggano due, tre o anche di più. A ciò si aggiunga che il particolare sistema di individuazione degli eletti fa sì che alcuni territori siano rappresentati da candidati di forze politiche minoritarie, con ciò distorcendo, almeno in parte, il risultato del voto nei singoli collegi uninominali. Solo per citare un esempio, alle ultime elezioni provinciali di Firenze, su 16 collegi uninominali nei quali è ripartito il comune capoluogo, 9 hanno visto l'elezione di esponenti del Pdl; e questo perché questo partito è proporzionalmente più forte nel comune di Firenze piuttosto che nelle altre zone della Provincia (ovviamente, per il Pd vale il discorso inverso)³¹.

Questo esempio dimostra che nei partiti maggiori il cui elettorato sia distribuito in modo diseguale sul territorio i candidati nei collegi uninominali corrispondenti a zone di maggiore insediamento sono praticamente già eletti in partenza, dandosi luogo ad uno sbilanciamento territoriale della rappresentanza partitica³².

²⁸ A tale proposito, l'art. 2, comma 1-bis, del d.l. 2/2010 (inserito, in sede di conversione, dalla l. 42/2010) prevede che, prima dell'emanazione del decreto, debba essere sentita la Provincia interessata. Se però quest'ultima non esprime il parere entro trenta giorni dalla richiesta, il decreto può comunque essere adottato.

²⁹ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L'individuazione dei collegi uninominali nelle elezioni provinciali: un caso (risolto) di vuoto di tutela in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 95 ss.

³⁰ Non a caso, per quanto riguarda la delimitazione dei collegi uninominali per la Camera ed il Senato, era prevista una revisione entro dieci anni dall'entrata in vigore delle leggi elettorali del 1993 (art. 7, l. 276/1993; art. 7, l. 277/1993); invece, con il d.l. 64/2005, convertito, con modificazioni dalla l. 110/2005 si era confermata la delimitazione originaria (peraltro il decreto non ha trovato applicazione, essendo entrata in vigore nel frattempo la l. 270/2005).

³¹ Sul sistema elettorale per le elezioni provinciali, cfr., per tutti, S. VASSALLO, *Art. 75*, in L. VANDELLI (a cura di), *Commenti al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, Maggioli, 2001, pp. 798 ss.; C. ACOCELLA, G. FERRAIUOLO, *Formula e vicende elettorali della Provincia. Rappresentanza e stabilità nella circolazione dei modelli*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 591 ss.

³² Il modello in questione aveva formato oggetto di studio in seno alla Sottocommissione per la riforma elettorale istituita dal Consiglio regionale nel 2003. A proposito di quanto detto nel testo, si era proposto un correttivo rispetto a quanto previsto nelle elezioni provinciali, ovvero una modalità di assegnazione a livello regionale, cui sarebbe seguita una prima "restituzione" a livello provinciale sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, e quindi una seconda "restituzione" nei collegi uninominali

Osservatorio sulle fonti

Il secondo modello è una variante del sistema elettorale vigente in Germania per il *Bundestag*³³. A questo modello si è ispirato il Pd toscano all'inizio del 2009 (peraltro, la proposta, fortemente osteggiata dal centro destra e da una parte della coalizione di maggioranza, è stata rapidamente accantonata).

Come è noto, il sistema tedesco rientra nel *genus* dei sistemi proporzionali³⁴, anche se la metà degli eletti è tratta da collegi uninominali.

Nel modello in questione l'elettore avrebbe dovuto esprimere due o tre voti, esistendo tre arene di competizione: una a livello di collegi uninominali, una tra liste di partito a livello regionale, una, infine, tra i candidati alla Presidenza; tutto ciò con l'ulteriore problema di stabilire se liste regionali debbano essere rigide (con ciò riproducendo il vizio del modello attuale, anche se "temperato" al 50%) ovvero se accompagnate dalla reintroduzione del voto di preferenza (con ciò riproponendo i problemi già visti, oltre a complicare ancora di più il modello).

Il modello prevedeva quindi una distribuzione del totale dei seggi a livello regionale con metodo proporzionale (quoziente naturale e più alti resti) sulla base dei voti delle liste regionali. Dal numero dei seggi spettanti a ciascuna lista era detratta una quota pari al numero di candidati eletti (con il sistema *plurality*) nei collegi uninominali (gli altri sono ovviamente attinti alle liste regionali). Era previsto un premio di maggioranza eventuale qualora la lista o la coalizione di liste collegata al Presidente eletto, dopo il primo riparto dei seggi, non avesse già conseguito la maggioranza.

Era evidente il tentativo di coniugare in un unico modello più esigenze diverse ma il risultato dava luogo ad un sistema assai macchinoso, anche dal punto di vista dell'elettore.

D'altra parte, la presenza di collegi uninominali in cui sarebbero stati eletti il 50% dei consiglieri, se da una parte avrebbe aperto il problema degli *überhangmandaten*³⁵, dall'altra avrebbe potuto dare luogo ad una non commendevole "spartizione" dei seggi

sulla base della graduatoria delle cifre individuali dei candidati: Consiglio regionale della Toscana, Commissione Statuto, Sotto-Commissione per la riforma elettorale, *Note preliminari*, cit., p. 37.

³³ Il modello in questione è stato recepito, talvolta con varianti, anche nelle leggi elettorali per l'elezione delle assemblee elettive dei *Länder*: per tutti, C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 58 ss.; A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Soggetti suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Ist. fed.*, 2001, pp. 60 ss.

³⁴ È noto che la letteratura politologica discute circa la riconducibilità del modello in questione ai sistemi proporzionali o a quelli misti: sul punto, per tutti, G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento: sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Roma, Bulzoni, 1995; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 35 ss.

³⁵ Nel caso cioè in cui un partito ottenga a livello di collegi uninominali più seggi di quanti ne abbia diritto in base alla ripartizione proporzionale, in Germania si prevede la conservazione di questi mandati eccedenti. Sui profili di costituzionalità di questo meccanismo cfr., in particolare, R. DE CARIA, *La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, pp. 207 ss.

Osservatorio sulle fonti

tra i partiti della coalizione, che si è registrata anche a livello nazionale, nella vigenza delle leggi elettorali del 1993.

Infine, il sistema in questione, ove non disciplinato in termini rigorosi, si sarebbe potuto prestare a fenomeni di aggiramento allo scopo di porre nel nulla il meccanismo di “scorporo” dal totale dei seggi dei vincitori nei collegi uninominali (si pensi alla possibile presentazione di “liste civetta” da collegare ai candidati nei collegi o alla presentazione di contrassegni diversi per i candidati nelle liste proporzionali e per i candidati nei collegi).

Oltre ai modelli ora descritti, si può immaginare un sistema di tipo proporzionale, con una ripartizione dei seggi a livello esclusivamente circoscrizionale³⁶, anche se un sistema del genere risulterebbe dubbio nella misura in cui questo modello, applicabile in circoscrizioni tutte piccole (tranne quella fiorentina che comunque si attesterebbe ad 11 seggi, in caso di riduzione a 41 dei componenti del Consiglio), anche a prescindere dalla formula prescelta per la ripartizione dei seggi stessi, potrebbe non garantire la rappresentanza delle minoranze³⁷.

4. Nonostante che ormai da tempo il dibattito sulla riforma della legge elettorale sia all’attenzione delle forze politiche, è tutt’altro che certo che esse possano accordarsi su un nuovo modello che corregga i limiti evidenti di quello attualmente vigente.

È allora da chiedersi se una strategia riformatrice possa in qualche modo essere favorita, se non indotta, dal contributo degli istituti di democrazia diretta, che, come è noto, a livello statale, sono stati, attraverso il referendum abrogativo, il motore dell’innovazione istituzionale all’inizio degli anni novanta.

Come è noto, in armonia con la Costituzione, ai sensi dell’art. 123 Cost., lo Statuto toscano prevede una serie di strumenti di democrazia diretta che, nel loro insieme, costituiscono correttivi rispetto al modello di democrazia rappresentativa presupposto dagli artt. 121 ss. Cost.: non sono quindi previsti strumenti deliberativi di tipo “approvativo” tali da scavalcare, si potrebbe dire, *in toto*, il Consiglio regionale³⁸.

Ciò detto, gli strumenti a disposizione del corpo elettorale previsti dallo Statuto sono, in ordine di intensità decrescente dal punto di vista del loro potenziale decisivo: a) il referendum abrogativo; b) il referendum consultivo; c) l’iniziativa legislativa popolare.

Lo Statuto regionale vigente non contempla più la petizione, prevista invece nel precedente Statuto regionale del 1971 (art. 74), probabilmente per la sua scarsissima capacità di incidenza; e ciò nonostante che il ricorso a questo istituto non fosse infrequente nelle prime legislature regionali, probabilmente per la libertà di forma e

³⁶ Tale modello, come si è detto nella nt. 18, è fatto proprio dalla legge elettorale umbra.

³⁷ Non sembra opportuna poi la scelta di modelli che contaminino la ripartizione a livello provinciale con un premio di maggioranza che, calcolato sui voti regionali, si applichi distintamente nelle circoscrizioni: in questo caso, la sovrapposizione di logiche diverse determina una ripartizione dei seggi nelle Province che può non corrispondere ai rapporti di forza tra le liste e le coalizioni.

³⁸ Come si dirà (n. 8), questi strumenti sono previsti solo nelle due Province di Trento e di Bolzano e nella Regione Valle d’Aosta.

Osservatorio sulle fonti

contenuti che lo caratterizza³⁹. È però il caso di ricordare che la mancata previsione di questo istituto nello Statuto vigente non ne presuppone l'illegittimità, cosicché non dovrebbero sussistere dubbi circa l'ammissibilità di una presa in considerazione da parte del Consiglio regionale della petizione recentemente presentata dalle Acli toscane proprio sul tema della riforma elettorale regionale⁴⁰.

Tuttavia, tale considerazione non può comunque indurre all'ottimismo circa la sorte di questa iniziativa⁴¹; del resto, anche gli Statuti regionali che prevedono questo istituto non sembrano valorizzarlo particolarmente⁴².

Prima di iniziare l'analisi dei singoli istituti, occorre premettere che tutti gli istituti di democrazia diretta previsti dallo Statuto non hanno avuto fino ad oggi grande fortuna nell'esperienza istituzionale toscana, che pure vorrebbe ispirarsi al principio di partecipazione (artt. 3 e 72).

Rinviando ad altra sede un'analisi delle cause di questa prassi, è il caso di ricordare che non è mai stato celebrato alcun *referendum* mentre l'iniziativa popolare, che pure nel più recente periodo sembra conoscere nuove potenzialità⁴³, tradizionalmente va incontro a pratiche di insabbiamento o comunque in pochissimi casi riesce a tradursi in leggi approvate dal Consiglio regionale, talvolta anche per una non impeccabile capacità redazionale (cfr. *infra*, n. 8).

Eppure, come è stato giustamente ricordato, proprio la valorizzazione degli strumenti di democrazia diretta era stata vista, alla vigilia dell'adozione del vigente Statuto regionale, come l'asse portante della nuova "carta d'identità" della Regione Toscana⁴⁴. Da parte sua, la Corte costituzionale nella nota (e discussa) sent. 496/2000, richiamandosi ad una propria precedente pronuncia (la n. 453/1989) ha affermato che «la partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V, Parte II, della Costituzione [...]. La possibilità di concorrere alla determinazione delle scelte delle quali si è destinatari,

³⁹ P. CARETTI, R. ZACCARIA (a cura di), *La Regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 71.

⁴⁰ La petizione ha ad oggetto l'introduzione del voto di preferenza nella legge elettorale toscana: il testo è rinvenibile nel sito www.aclitoscana.it.

⁴¹ Vigente il precedente Statuto, gli artt. 125 e 126 del regolamento interno del Consiglio regionale si limitavano a stabilire che la petizione fosse assegnata alla Commissione consiliare competente per materia la quale poteva disporre l'archiviazione ovvero la presa in considerazione. Al proponente era comunque garantita la comunicazione della decisione assunta.

⁴² M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 175-176; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 207.

⁴³ Nel corso degli ultimi diciotto mesi risultano presentate otto proposte di legge di iniziativa popolare: sul punto, cfr. Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana, in www.consiglio.regione.toscana.it, pp. 14 ss.

⁴⁴ G. PUCCINI, *Forma di regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in www.federalismi.it (gennaio 2007) che si richiama, in particolare, a E. ROSSI, *Principi e diritti nello statuto. I rapporti con la società civile*, in E. LIBONE (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 49 ss.

Osservatorio sulle fonti

infatti, vivifica gli istituti della rappresentanza offrendo agli organi politici e amministrativi l'opportunità di un più stretto raccordo con le popolazioni amministrative».

5. Il referendum abrogativo è un istituto che, visto nel combinato disposto dell'art. 75 dello Statuto regionale e della legge attuativa (l.r. 62/2007), appare fortemente debitore dell'analogo istituto presente a livello statale, rispetto al quale la Toscana ha introdotto alcuni correttivi anche interessanti.

L'ammissibilità, almeno in linea di principio, di tali innovazioni è stata riconosciuta, in linea di principio, dalla Corte costituzionale che, proprio con riferimento alla disciplina del referendum abrogativo contenuta nello Statuto toscano, ha affermato che, in forza dell'art. 123 Cost., «alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali» (sent. 372/2004).

Rinviano ad altra sede l'analisi dei problemi che tale giurisprudenza, pure favorevole all'autonomia regionale, indubbiamente pone⁴⁵, si debbono ora evidenziare le principali differenze tra la disciplina del referendum abrogativo contenuta nella normativa regionale toscana rispetto a quella riferibile al referendum abrogativo statale. Esse attengono in particolare:

a) *alle fonti normative oggetto della consultazione*, poiché lo Statuto toscano comprende anche i regolamenti regionali (art. 75, comma 1, Statuto). Su questo aspetto, che evidenzia una differenza davvero rilevante, non è il caso di soffermarsi in questa sede, dato che la materia elettorale in senso stretto è contenuta, a livello regionale, soltanto in leggi⁴⁶.

b) *al quorum di partecipazione*, che l'art. 75, comma 4, dello Statuto individua nella maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. Sul punto, la già ricordata sent. 372/2004 ha affermato che l'art. 75, comma 4, Cost. non costituisce una disposizione vincolante per la disciplina statutaria dei referendum abrogativi regionali; inoltre, non è da ritenere irragionevole, in un periodo di crescente astensionismo elettorale, calibrare il *quorum* di partecipazione sulle ultime elezioni del Consiglio regionale «i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione elettorale»⁴⁷. Tale scelta è stata condivisa anche dalla parte maggioritaria della dottrina la quale ha giustamente osservato che con tale previsione «la soglia di partecipazione minima al *referendum* si è

⁴⁵ Sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 598 ss.

⁴⁶ Fa eccezione il D.P.G.R. 75/R/2004 (parzialmente modificato dal D.P.G.R. 17/R/2005), che comunque pone disposizioni attuative delle sole consultazioni primarie.

⁴⁷ La decisione in questione è stata giustamente criticata nella misura in cui sembra assecondare una concezione fin troppo estesa dell'autonomia statutaria, tanto da collidere con quell'interpretazione dell'armonia con la Costituzione, intesa come rispetto anche dello spirito della Carta fondamentale, cui la Corte stessa si è riferita fino dalla sent. 304/2002: M. LUCIANI, *Gli istituti*, cit., p. 169.

ancorata al *turnout* elettorale, con la conseguenza che quella che potremmo chiamare “pretesa partecipativa” dello statuto è stata contenuta entro termini realistici e concreti⁴⁸, ciò che non sarebbe accaduto qualora lo stesso statuto avesse (come da più parti richiesto a livello politico nazionale) eliminato del tutto il *quorum* di partecipazione.

c) alla *disciplina procedimentale*, ed in particolare, c1) all’organo competente circa l’ammissibilità e la legittimità del quesito, individuato nel Collegio di garanzia statutaria⁴⁹ e non più, come nello Statuto del 1971, nel Consiglio regionale, *iudex in re propria*; c2) all’anticipazione del giudizio di ammissibilità dopo la raccolta di una parte minoritaria delle firme (in concreto dopo la raccolta di non meno di duemila e di non più di quattromila firme, su un totale di quarantamila, imposto come minimo dall’art. 75, comma 1, dello Statuto regionale); su questo punto è da notare che, diversamente da quanto previsto a livello statale, la pronuncia del collegio di garanzia statutaria non è idonea a chiudere definitivamente la vicenda dell’ammissibilità/legittimità della

⁴⁸ M. LUCIANI, *Gli istituti*, cit., p. 171; nello stesso senso anche A. PERTICI, *Art. 75*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 395-396 e M. CARLI, *Lo Statuto dell’Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Ist. fed.*, 2005, pp. 33-34; auspicano *de iure condendo*, o comunque ritengono possibile una soluzione analoga anche con riferimento al referendum abrogativo a livello nazionale A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 245 ss.; M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. I.2. Il referendum abrogativo*, *Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2005, pp. 576-577.

Contra, G.M. SALERNO, *Statuti regionali e referendum: alcune osservazioni*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, Eum, 2007, pp. 143 ss., secondo il quale la scelta di un *quorum* di partecipazione flessibile comprometterebbe il principio secondo cui le modalità che circoscrivono le forme di esercizio della sovranità popolare dovrebbero essere «sufficientemente certe e prevedibili nelle loro conseguenze» (p. 144), ritenendosi inoltre che tale *quorum*, da un lato, possa spingere meno i promotori ad accentuare la ricerca del consenso popolare a favore della propria posizione e, dall’altro, finisca per indurre i contrari al referendum a partecipare alla votazione, in contrasto con il principio della libertà di astensione dal voto referendario presupposta dal Costituente (p. 145). Sul punto, probabilmente i rischi che tale autore denuncia vanno quantomeno temperati con la ragionevolezza che ispira la soluzione fatta propria dallo Statuto toscano. Tuttavia, due elementi che la tesi in questione contribuisce ad evidenziare, appaiono degni di riflessione: da un lato, deve essere considerata la robusta diminuzione della partecipazione al voto nelle ultime elezioni regionali (-10,7%, tra le Regioni chiamate al voto nel 2010, seconda sola a quella del Lazio) che ad oggi porta il *quorum* di partecipazione al referendum al 30,36% (rispetto al 35,70% calcolato sulle elezioni del 2005); dall’altro, appare condivisibile il rilievo secondo cui, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, non dovrebbe avere luogo la sospensione delle operazioni referendarie o, quantomeno in questo caso, il *quorum* di partecipazione dovrebbe essere calcolato su quelle precedenti alle elezioni anticipate, pena la modificazione *ex post* di un dato essenziale su cui i promotori facevano affidamento (G.M. SALERNO, *Statuti regionali*, cit., p. 145): in realtà, né l’una né l’altra opzione sembrano accolte dal combinato disposto degli artt. 75, comma 4, dello Statuto regionale e degli artt. 35, comma 1, e 41, comma 5, della l.r. 62/2007.

⁴⁹ Sulle problematiche relative, con riferimento alle scelte operate dalla generalità delle Regioni a statuto ordinario, cfr., da ultimo, R. PINARDI, *I controlli di regolarità e di ammissibilità delle richieste di referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria*, in www.rivistaaic.it.

richiesta, essendo ben possibile l'impugnazione della pronuncia stessa dinanzi alla giurisdizione ordinaria o amministrativa⁵⁰;

d) *al divieto di svolgimento nel corso della stessa legislatura o comunque prima di un triennio dalla data di votazione di un referendum su disposizioni già sottoposte ad un precedente referendum che abbia avuto esito negativo anche per mancato raggiungimento del quorum di partecipazione*: come è noto, a livello statale l'art. 38 della l. 352/1970 vieta per cinque anni la riproposizione del referendum solo nel caso di un esito contrario all'abrogazione, non rientrando in tale ipotesi il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione, come chiarito dalla giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il referendum⁵¹;

e) *all'individuazione dei limiti, in ordine ai quali lo Statuto e, discutibilmente, la legge attuativa cui quest'ultimo rinvia*⁵², codificano alcuni di quelli fatti propri in via giurisprudenziale dalla Corte costituzionale, a partire dalla nota sent. 16/1978. Infatti, a fronte dei limiti individuati dallo Statuto attinenti alle fonti normative escluse⁵³ ed alla formulazione del quesito⁵⁴, la l.r. 62/2007 aggiunge, oltre agli atti normativi la cui abrogazione comporterebbe l'inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (art. 20, comma 1, lett. e), «le leggi e i regolamenti che disciplinano la formazione e il funzionamento degli organi previsti dallo Statuto e degli istituti di cui agli articoli 74, 75 e 76 dello Statuto, qualora le disposizioni risultanti dall'esito favorevole all'abrogazione non garantiscano il funzionamento o l'operatività degli organi e istituti stessi» (lett. f) *alla formulazione del quesito*, ancora una volta mutuando la giurisprudenza costituzionale riferita ai referendum abrogativi a livello statale, l'art. 27, comma 1, della l.r. 62/2007 precisa che esso deve caratterizzarsi per chiarezza ed

⁵⁰ Sul punto sia consentito un rinvio al mio *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 198 ss. ed ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁵¹ Sul punto, in particolare, M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., pp. 585 ss.; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 81 ss.

⁵² Tale rinvio è previsto dall'art. 77, comma 1, dello Statuto, in forza del quale «la legge disciplina i limiti di ammissibilità, il procedimento, le modalità attuative e gli effetti dei referendum». Ora, proprio la possibilità che la disciplina dei limiti sia demandata, almeno in parte, ad una legge ordinaria suscita perplessità, in quanto, trattandosi di un elemento essenziale della disciplina referendaria, ricade nella «riserva di Statuto» posta dall'art. 123 Cost. (sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *I referendum*, cit., pp. 153 ss.). Sul punto, G. CONTI, *Art. 77*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 402, osserva che «la prima conseguenza di questa scelta è che la disciplina sui referendum, anche nella parte estremamente delicata che riguarda i limiti di ammissibilità, può essere a sua volta oggetto di referendum, aprendo la forma di governo ad un canale di integrazione con le esigenze che potranno sorgere da parte della società civile anche nella materia che riguarda gli istituti di democrazia diretta».

⁵³ L'art. 75, comma 3, comprende: Statuto, leggi di bilancio o tributarie, relativi regolamenti attuativi, regolamenti interni degli organi regionali, leggi e regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni.

⁵⁴ Art. 75, comma 2: il referendum può essere indetto anche su parti definite, purché di senso compiuto, di una legge o regolamento regionale.

univocità di formulazione (comma 1, lett. c) e per omogeneità e coerenza delle disposizioni che si intendono sottoporre al referendum (lett. d).

Di tutti questi limiti, uno solo appare configurato in modo significativamente diverso da quanto previsto a livello statale: si tratta dell'obbligo di indizione del referendum su parti definite, purché di senso compiuto, di una legge (art. 75, comma 2, Statuto; art. 20, comma 2, l.r. 62/2007).

Vi è quindi una differenza sostanziale rispetto a quanto statuito dalla Corte costituzionale con riferimento al referendum abrogativo di legge statale: infatti, a partire dalla sent. 36/1997 sono inammissibili i soli referendum manipolativi di tipo "creativo", ovvero che diano luogo a contenuti della normativa di risulta non presenti nella normativa originaria ma che derivino dalla tecnica di ritaglio delle parti della legge sottoposte a referendum.

È il combinato disposto del limite in questione e di quello di cui all'art. 20, comma 1, lett. f), della l. 62/2007, anch'esso mutuato dalla giurisprudenza costituzionale proprio con riferimento alla materia elettorale a partire dalla sent. 29/1987, a rendere praticamente impossibile (o comunque arduo) in Toscana un referendum abrogativo sulla legge elettorale.

È noto infatti che la giurisprudenza costituzionale ammette referendum sulle leggi elettorali, in quanto costituzionalmente necessarie, solo se parziali, ovvero solo qualora vi sia una normativa di risulta completa ed autoapplicativa⁵⁵: da qui, la naturale riconduzione dei referendum in questione a quelli manipolativi, che soli possono soddisfare pienamente questa condizione. In effetti, come è stato da più parti evidenziato, l'insieme dei limiti enucleati dalla Corte rende di fatto inevitabili in materia elettorale referendum manipolativi, ovvero referendum che, toccando singole parti della legge, ma inevitabilmente singole frasi se non singole parole, lascino sopravvivere una normativa autoapplicativa⁵⁶, tanto più necessaria in quanto si tratti delle regole di formazione di assemblee legislative, la cui paralisi si tradurrebbe in un sovvertimento dello stesso principio democratico⁵⁷.

Da questo punto di vista, l'obbligo di referendum su parti definite, di senso compiuto di una legge, imposto dallo Statuto toscano, si pone come una barriera praticamente

⁵⁵ Non mancano, peraltro, alcune non determinanti oscillazioni nella giurisprudenza costituzionale precedente, sulle quali non è possibile soffermarsi: M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., pp. 475 ss.

⁵⁶ La giurisprudenza costituzionale valorizza tale esigenza, anche se essa non sembra consentire alla Corte costituzionale un giudizio di costituzionalità anticipata: come è specificato nelle sentt. 15 e 16/2008, la Corte «può spingersi soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi. Ogni ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi». Questa giurisprudenza è stata criticata da A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 211 sul presupposto che, se la verifica della sussistenza dell'autoapplicatività può non implicare una (più approfondita) valutazione di costituzionalità, il rilievo della mancanza di autoapplicatività indica, invece, la sua incostituzionalità.

⁵⁷ M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, cit., pp. 476 e 481; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi*, cit., p. 212.

insuperabile, tanto più che, come si è detto, l'art. 21 della l.r. 62/2007 impone ai promotori la presentazione, insieme al quesito referendario di una relazione illustrativa con gli estremi della legge di cui si chiede l'abrogazione. In caso di abrogazione parziale debbono essere indicate e integralmente trascritte le parti del testo della legge coinvolte nella proposta abrogazione (comma 1, lett. b)⁵⁸.

La correlazione tra questi due aspetti è stata ribadita con forza, da ultimo, nella sent. 13/2012 che ha bocciato i due quesiti referendari relativi all'abrogazione della legge "Calderoli", laddove si ribadisce che «le leggi elettorali, che possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, rientrano nella categoria delle leggi ritenute dalla giurisprudenza della Corte come costituzionalmente necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008). L'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale è pertanto assoggettata "alla duplice condizione che i quesiti" che dovrebbero essere sottoposti agli elettori «siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria», e che "risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo" (sentenza n. 32 del 1993, nonché, da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008). In secondo luogo, i quesiti referendari in materia elettorale "non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo", e debbono perciò essere "necessariamente parzial[i]" e mirati "ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema" (sentenze nn. 16 e 15 del 2008)».

Tale orientamento appare ancora più rigoroso in quanto la Corte esclude l'ultrattività delle leggi elettorali abrogative, fino all'entrata in vigore di leggi sostitutive (sent. 5/1995)⁵⁹.

6. Da questo punto di vista, il tessuto dei limiti al referendum, fatto proprio dallo Statuto e della l.r. 62/2007, largamente mutuato dalla giurisprudenza costituzionale, con l'essenziale differenza del divieto di referendum manipolativi, come si è detto, rende arduo il ricorso al referendum abrogativo per la legge elettorale regionale.

Non a caso, proprio il referendum abrogativo in materia elettorale è stato definito «intrinsecamente manipolativo, derivando una certa elaboratezza del quesito da precisi "vincoli costituzionali"»⁶⁰, allo scopo di garantire insieme, da un lato, la chiarezza,

⁵⁸ La relazione deve altresì sintetizzare l'oggetto del referendum, evidenziando la chiarezza, l'univocità, l'omogeneità e la coerenza delle disposizioni oggetto del referendum.

⁵⁹ Sul punto, da ultimo, A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 225 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁶⁰ G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 106.

univocità, omogeneità e coerenza del quesito e, dall'altro, la sussistenza di una normativa di risulta autoapplicativa⁶¹.

Tale giurisprudenza, però, ha portato a distorcere l'essenza stessa del referendum (solo) abrogativo⁶²: non solo, ma, imponendo la tecnica del ritaglio, la Corte avrebbe imposto una "circularità viziosa", riducendo il referendum a mero strumento di lotta politico-partitica tra soggetti presenti nelle istituzioni rappresentative e potenziali promotori di referendum, poiché le leggi stesse possono essere redatte in modo tale da consentire ovvero impedire il ricorso a referendum⁶³.

Nel caso della Regione Toscana, poi, la manipolatività imposta dei referendum in materia elettorale sembra renderli impossibili alla stregua dell'art. 75, comma 2, dello Statuto regionale, anche se manca ancora una "giurisprudenza regionale" che chiarisca con precisione la latitudine della locuzione contenuta in tale disposizione.

In sintesi, dal tessuto dei limiti al referendum abrogativo desumibili dallo Statuto regionale e dalla legge attuativa si desume, in primo luogo, il sostanziale divieto di referendum abrogativi che abbiano ad oggetto l'intera legge elettorale, perché ciò si tradurrebbe nell'impossibilità pratica di rinnovare il consiglio regionale (e il Presidente, a livello regionale), essendo solo eventuale l'approvazione di una nuova legge elettorale. In questo senso, proposte referendarie come quella annunciata sul Bollettino ufficiale del 28 gennaio 2005 sarebbero destinate a cadere sotto la mannaia dell'inammissibilità⁶⁴: il punto mi sembra relativamente sicuro, nonostante che potrebbe aprirsi il problema dell'applicabilità dell'art. 5 della l. cost. 1/1999, che come è noto, sancisce la perdurante applicabilità del sistema elettorale fissato dalla legge "Tatarella" fino all'entrata in vigore del nuovo Statuto e della nuova legge elettorale regionale. È evidente che l'applicazione di tale legge soddisferebbe in pieno le aspirazioni di cui vorrebbe reintrodurre nell'ordinamento toscano il voto di preferenza (la legge Tatarella in effetti lo contempla nella forma della preferenza unica) ma essa appare tutt'altro che scontata, trattandosi di un insieme di disposizioni transitorie (così è rubricato l'art. 5 in oggetto) e quindi non utilizzabile al fine di sancire una sorta di illimitata ultrattività della legislazione elettorale.

D'altra parte, per superare lo stretto tessuto dei limiti al referendum abrogativo regionale, non appare applicabile nemmeno l'art. 17 della l.r. 74/2004 che si richiama

⁶¹ A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi*, cit., p. 201.

⁶² Per tutti, M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà di voto e rispetto del principio rappresentativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 88 (anche in *La formazione delle leggi*, cit., pp. 480 ss.).

⁶³ L. CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., p. 140, la quale mette giustamente in evidenza che la giurisprudenza costituzionale finisce per far dipendere l'ammissibilità del referendum dal modo in cui è formulata la disposizione: il Parlamento, quindi, formulando tecnicamente in un certo modo la disposizione, potrebbe di fatto rendere impossibile il referendum.

⁶⁴ Il testo della proposta referendaria, che non ha raccolto il numero prescritto di firme, era il seguente: «Volete che sia abrogata la legge regionale toscana 13 maggio 2004, n. 25, "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale"?».

Osservatorio sulle fonti

espressamente alle leggi statali in materia di elezioni regionali, ovvero alla l. 108/1968 e alla l. 43/1995. Tuttavia, è il caso di ricordare che il riferimento a queste leggi non è fatto in modo generico; infatti l'art. 17 in questione afferma: «Per l'elezione del Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale si osservano, per ciò che non è previsto dalla presente legge ed in quanto applicabili, le norme statali e regionali vigenti per le elezioni regionali». Il richiamo alle leggi statali avviene quindi sì con riferimento all'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta, ma solo «per ciò che non è previsto dalla presente legge»: e ciò che è previsto dalla legge è un tessuto di norme relative, come dice il titolo della legge stessa, al procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)⁶⁵.

Quanto, infine, all'ipotesi di un referendum parziale, il divieto di referendum parziali di tipo manipolativo appare, alla stregua di quanto si è detto, l'ostacolo maggiore. Sul punto, poi, ove l'obiettivo dei referendari sia l'eliminazione del sistema delle liste bloccate, un eventuale referendum, di tipo evidentemente manipolativo (e questo potrebbe chiudere già il discorso) porrebbe problemi quantomeno di chiarezza e di univocità della richiesta, oltre che, probabilmente, di vuoto normativo: che cosa significa infatti espungere le disposizioni che presuppongono il sistema delle liste bloccate? Non certo, di per sé, l'introduzione del voto di preferenza, che non avrebbe alcuna base espressa di disciplina⁶⁶.

Realisticamente, quindi, un referendum abrogativo potrebbe riguardare l'abolizione dei listini regionali di partito: ma anche in questo caso, come detto, l'art. 75, comma 2, dello Statuto appare una barriera forse insormontabile.

7. In alternativa al referendum abrogativo, difficilmente percorribile, lo Statuto regionale offre la via del referendum consultivo, disciplinato dall'art. 76 in due modalità distinte: *a)* su proposte di particolare interesse per la popolazione, su richiesta di trentamila elettori (diecimila in meno rispetto al referendum abrogativo) (comma 1); *b)* su proposte di legge, previa deliberazione del Consiglio a maggioranza dei due terzi dei componenti (comma 2).

Non è questa la sede per indagare i problemi teorici che questo istituto pone, e, in particolare, quelli relativi alla sua natura polifunzionale, a seconda della sua

⁶⁵ Non a caso, tra le leggi richiamate vi è anche la l.r. 65/1995, relativa alla disciplina delle spese relative alle elezioni regionali.

⁶⁶ A livello statale, uno dei referendum recentemente presentati (ma poi lasciati cadere) da un comitato promotore presieduto dal prof. Passigli si era proposto di reintrodurre di fatto il voto di preferenza nelle elezioni dei due rami del Parlamento espungendo dalle vigenti leggi i riferimenti alle proclamazioni degli eletti secondo l'ordine di lista. Tuttavia, per quanto detto nel testo, tale proposta appare dubbia alla stregua dei requisiti di chiarezza, univocità oltre che incapace di raggiungere il fine che si propone (il voto di preferenza ha infatti necessità di una regolamentazione espressa).

Osservatorio sulle fonti

configurazione concreta e del suo innesto nella forma di governo regionale⁶⁷. L'intrinseca flessibilità dell'istituto, come è stato giustamente osservato, tende a configurare il referendum consultivo «vuoi come strumento per una torsione in senso plebiscitario del procedimento legislativo, vuoi come strumento per affidare scelte politiche particolarmente delicate e complesse ad un soggetto politicamente irresponsabile»⁶⁸.

Tale flessibilità nasconde però un'ambiguità di fondo del referendum in questione, in quanto istituto di democrazia diretta che non ha carattere formalmente deliberativo⁶⁹.

Questa contraddizione è ben presente nella giurisprudenza costituzionale che, fino dalla sent. 256/1989, ha affermato che i referendum consultivi regionali costituiscono uno strumento di partecipazione politica fondato sugli artt. 2 e 3 Cost., «che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere», cosicché «il loro esito potrebbe condizionare gli atti da compiersi in futuro e le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali»⁷⁰.

Successivamente, la Corte ha condannato i tentativi di alcune Regioni di prevedere referendum consultivi regionali “a monte” della deliberazione da parte dei rispettivi Consigli regionali di proposte di leggi costituzionali relative alla revisione del Titolo V (sentt. 470/1992; 496/2000). Nella già ricordata sent. 496/2000 si legge infatti: «Per negare che la legge impugnata incida sui fondamenti del sistema costituzionale e sulla posizione che in questo è attribuita al referendum popolare, non varrebbe neanche l'obiezione che nel caso presente si tratti soltanto di un referendum consultivo, privo di effetti giuridici vincolanti. Sarebbe invero riduttivo esaminare la vicenda della legge regionale in questione soltanto nell'ottica dell'efficacia formale del referendum consultivo e limitarsi ad osservare che da esso non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi della revisione costituzionale. Non può essere trascurato, poiché è materia di apprezzamento costituzionale, che la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva

⁶⁷ G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 258, che si richiama ad A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti: nota a C. cost. 14 novembre 2000, n. 496*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 224 ss.

⁶⁸ G.L. CONTI, *I referendum*, cit., p. 260.

⁶⁹ *Contra*, M. LUCIANI, *Gli istituti*, cit., p. 174, secondo il quale «non è affatto detto che un soggetto titolare della sovranità sia addirittura costretto a dover sempre agire come tale, e perché il popolo *sa*, nel momento in cui è chiamato ad un *referendum* consultivo, quale sia il valore giuridico del giudizio manifestato».

⁷⁰ Su tale pronuncia, cfr., in particolare, E. BETTINELLI, “*Grandi questioni di interesse generale*” e referendum consultivi regionali, in *Le Regioni*, 1990, pp. 1292 ss.; G.M. SALERNO, *I limiti del “referendum” regionale consultivo: gli interessi nazionali di carattere unitario ed i principi costituzionali impliciti*, in *Giur. it.*, 1990, I, pp. 1063 ss.; P. BARRERA, *Referendum consultivo e limiti dell’“interesse regionale”*, in *Giur. cost.*, 1989, I, pp. 1223 ss.

puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione. In questo caso, l'utilizzazione impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati e che giammai potrebbe risolversi nella semplice manifestazione di opinioni di cui si arricchisce la dialettica democratica, fa sì che l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso. Ed è appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale»⁷¹.

Ciò detto, tornando alla disciplina positiva dell'istituto nell'ordinamento regionale toscano, a disposizione del corpo elettorale vi è solo una delle due tipologie di referendum consultivo, ovvero quella disciplinata nell'art. 76, comma 1, dello Statuto, avente ad oggetto «proposte di particolare interesse per la popolazione»; tale locuzione, letta in combinato disposto con il comma 2, sembrerebbe escludere che il referendum in questione possa avere ad oggetto una proposta di legge, giacché essa ricade nell'altra tipologia, quella attivabile, sembra in via esclusiva, dalla maggioranza qualificata dei consiglieri regionali (che, nel nostro caso, ben potrebbe, ad esempio, sottoporre al corpo elettorale un disegno di legge contenente la reintroduzione del voto di preferenza, attraverso opportune modifiche alla legge elettorale regionale vigente).

Forse il principale problema interpretativo posto dall'art. 76, comma 1, dello Statuto attiene all'oggetto del quesito, che dovrebbe riferirsi a «proposte di particolare interesse per la popolazione». Si tratta di una definizione assai ambigua, il cui significato non è chiarito dall'art. 48, comma 2, della l.r. 62/2007, secondo il quale «si intendono per proposte di particolare interesse per la popolazione: a) le proposte attuative di politiche regionali disciplinate da atti di natura legislativa, regolamentare o di programmazione generale, settoriale o intersettoriale, già in vigore; b) le proposte di politiche in materie di competenza regionale e collegate all'esercizio di poteri nella disponibilità degli organi regionali».

Ammesso e non concesso che tale disposizione attuativa sia rispettosa dello Statuto (diversamente si dovrebbe ritenere l'art. 48 in questione affetto da incostituzionalità), un referendum consultivo che si proponesse la reintroduzione del voto di preferenza non ricadrebbe sicuramente nella lett. a) e assai problematicamente nella lett. b), essendo quantomai arduo discernere il significato dell'espressione «proposte di politiche in materie di competenza regionale e collegate all'esercizio di poteri nella disponibilità degli organi regionali».

⁷¹ Sulla sent. 496/2000, cfr., per tutti, E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 216 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi* A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi*, cit., pp. 224 ss.; F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 3810 ss.; S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, *ivi*, pp. 3818 ss.; N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, *ivi*, pp. 3823 ss.; G. PAGANETTO, *Uso distorsivo del referendum consultivo e dell'autonomia regionale*, *ivi*, pp. 3828 ss.

Osservatorio sulle fonti

A ciò si aggiunga che, mentre l'art. 48 parla di «proposte di politiche in materie di competenza regionale», l'art. 51 della stessa l.r. 62/2007, relativo alla definizione del quesito referendario, prevede che esso sia così formulato: «Siete favorevoli alla proposta o politica regionale volta a?», distinguendo quindi, in questa sede, tra proposta e politica regionale (mentre l'art. 48 allude a proposte di politiche regionali)⁷².

Tutto ciò, evidentemente, si riverbera sull'oggetto del quesito che, alla luce delle disposizioni sopra riportate, non sembra riconducibile a proposte di legge di riforma organica.

Tuttavia, che il referendum consultivo possa avere un oggetto contiguo a quello del referendum abrogativo e quindi atteggiarsi come una sorta di momento propositivo o di indirizzo nei confronti del legislatore regionale, è dimostrato sia dai limiti di ammissibilità di tale referendum, sia dalla disciplina delle modifiche intervenute prima della verifica di ammissibilità.

Sul primo punto, l'art. 46, commi 2, 3 e 4, della l.r. 62/2007 disciplinano casi di possibili sovrapposizioni contenutistiche tra referendum abrogativo e referendum consultivo, disponendo, in particolare, che: *a*) non possono svolgersi contestualmente referendum abrogativi e consultivi inerenti lo stesso oggetto: conseguentemente il referendum presentato per secondo è inammissibile (comma 2); *b*) le questioni già sottoposte a referendum abrogativo non possono essere oggetto di referendum consultivo nel corso della stessa legislatura o comunque prima che siano trascorsi tre anni dalla data della pubblicazione dell'esito del referendum (comma 3); *c*) le questioni inerenti lo stesso oggetto già sottoposte a referendum consultivo non possono essere oggetto di referendum abrogativo prima che siano trascorsi sei mesi dalla data della pubblicazione dell'esito del referendum (comma 4).

Sul secondo punto, l'art. 53, comma 1, della legge regionale prevede che, qualora prima della verifica di ammissibilità del quesito ai sensi dell'articolo 52 gli atti che disciplinano le politiche di cui all'articolo 48, comma 2, lettera *a*), siano abrogati o modificati, il Collegio di garanzia, sentiti i delegati con la procedura di cui al comma 2, può riformulare il quesito.

Per inciso, un problema relativo specificamente alla materia elettorale deriva dal fatto che l'art. 46, comma 1, della legge esclude che i referendum consultivi abbiano ad oggetto quesiti relativi agli oggetti e alle materie di cui all'art. 20, comma 1, della stessa legge. Come si è già ricordato, tale disposizione esclude che siano ammissibili referendum abrogativi sulle leggi e i regolamenti che disciplinano la formazione e il funzionamento degli organi previsti dallo Statuto e degli istituti di cui agli articoli 74,

⁷² Il collegio di garanzia statutaria non è competente a sindacare questo requisito (cfr. *infra* nel testo), e non a caso, trattandosi di una valutazione inevitabilmente politica; seguendo il suggerimento della dottrina (in particolare, G. CONTI, *Art. 76*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 400), la l.r. 62/2007 prevede supporti di carattere formale in grado di assicurare la rispondenza del quesito referendario agli interessi anche territoriali degli elettori: in effetti, è previsto che, qualora il referendum consultivo abbia ad oggetto proposte di politiche in materie di competenza regionale e collegate all'esercizio di poteri nella disponibilità degli organi regionali, le firme debbano essere raccolte per almeno due terzi in almeno sei province della Regione (art. 48, comma 3).

Osservatorio sulle fonti

75 e 76 dello Statuto, qualora le disposizioni risultanti dall'esito favorevole all'abrogazione non garantiscano il funzionamento o l'operatività degli organi e istituti stessi.

Poiché quest'ultima parte non si applica ai referendum consultivi, tale disposizione si presta a tre possibili interpretazioni: *a)* i referendum consultivi, in quanto non hanno contenuto ablatorio, sono in linea di principio ammissibili in materia elettorale; *b)* i referendum consultivi in materia elettorale non sono in linea di principio ammissibili in quanto ricadono nell'art. 20, che prevede casi di non sottoponibilità di determinate leggi a referendum (salvo eccezioni); *c)* i referendum consultivi in materia elettorale sono ammissibili purché parziali.

Esclusa quest'ultima interpretazione in quanto poco ragionevole dato che il limite della parzialità della consultazione è previsto per un referendum di tipo ablatorio, sembra che la prima interpretazione sia la più plausibile, anche se certamente l'art. 46 non appare formulato in maniera tecnicamente ineccepibile.

Non a caso, ad essa sembra essersi riferito il Consiglio regionale che, all'unanimità, nel 2009 ha dichiarato ammissibile un referendum consultivo proprio relativo alla reintroduzione del voto di preferenza⁷³.

Infine, è da rimarcare che anche i referendum consultivi sono sottoposti ad uno scrutinio di ammissibilità da parte del Collegio di garanzia statutaria (art. 52, l. 62/2007) e che anche a tale consultazione si applicano i limiti della chiarezza del quesito e della omogeneità delle questioni oggetto del quesito stesso (art. 52, comma 1).

Si tratta di una scelta non scontata da parte del legislatore regionale, trattandosi di un referendum indubbiamente diverso da quello abrogativo e per il quale si sarebbe potuta sostenere la non applicabilità di questi requisiti. Rimane il fatto però che, con specifico riferimento al requisito dell'omogeneità, la Corte costituzionale è sembrata riferire tale requisito non ad uno specifico istituto (il referendum di tipo abrogativo) ma al referendum in quanto tale: nella famosa e citatissima sent. 16/1978 la Corte ha infatti affermato che «se è vero che il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)»⁷⁴.

⁷³ È stato il Consiglio regionale a pronunciarsi con una mozione sull'ammissibilità del referendum ai sensi dell'art. 81 dello Statuto, non essendo ancora stato costituito a quella data il Collegio di garanzia statutaria (il testo della mozione 9 dicembre 2009, prot. n. 16786 è pubblicato nel *Bollettino ufficiale della Regione Toscana* n. 54 del 18 dicembre 2009). Il testo del quesito, che non è stato sottoposto al voto, non essendo stato raggiunto il prescritto numero di firme, era il seguente: «Siete favorevoli ad una proposta volta a consentire agli elettori, mediante una modifica della legge elettorale regionale, di potere esprimere una preferenza fra i candidati alla elezione del Consiglio regionale?».

⁷⁴ In questo senso, per tutti, A. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, Utet, 1997, p. 312; A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 1140 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*

Osservatorio sulle fonti

Un altro punto problematico è dato dalla disciplina degli effetti della consultazione: sul punto, l'art. 56 della l.r. 62/2007 prevede che il referendum consultivo sia valido indipendentemente dal numero degli elettori che abbiano partecipato alla consultazione (comma 1). Se però sono raggiunte le maggioranze previste perché il risultato del referendum abrogativo sia favorevole all'abrogazione⁷⁵, il Consiglio, qualora intenda assumere determinazioni contrarie all'esito del referendum consultivo, debba farne espressa motivazione, dandone comunicazione ai delegati (comma 5).

In ogni caso, il Consiglio regionale è tenuto a dedicare un'apposita seduta alla discussione della questione sottoposta al referendum (comma 2), cui sono invitati i promotori (comma 3).

In definitiva, trattandosi di una consultazione ad esito non vincolante che però chiama in causa il corpo elettorale, l'effetto in concreto dispiegato da tale referendum (mai svolto finora in Toscana) dipende dal livello di affluenza alle urne e dalla percentuale di voti favorevoli alla proposta.

Tuttavia, anche nell'ipotesi più favorevole al referendum consultivo (ovvero il raggiungimento delle maggioranze di cui all'art. 75, comma 4, Statuto), l'unica conseguenza è data dalla motivazione espressa di eventuali determinazioni contrarie all'esito del referendum, mentre, significativamente, nessuna conseguenza è prevista in caso di mera inerzia da parte dal Consiglio.

8. Rimane da spendere qualche parola sull'iniziativa legislativa popolare, che spetta a cinquemila elettori, oltre che a tre consigli comunali, a ciascun consiglio provinciale, alla Città metropolitana, al C.a.l. (art. 74 dello Statuto regionale).

I titolari sono tenuti a presentare una proposta di legge redatta in preambolo (dato che, come è noto, le leggi toscane sono motivate) e in articoli (art. 2, comma 1, l.r. 51/2010). La proposta deve essere corredata da una relazione illustrativa che ne chiarisca i contenuti e lo scopo e da una relazione tecnico-finanziaria nel caso in cui siano previste spese o minori entrate, a pena di improcedibilità dell'iniziativa (art. 2, commi 2 e 4).

Al fine di esercitare l'iniziativa, almeno tre elettori della Regione, che assumono la qualità di promotori, presentano la proposta di legge al Presidente del Consiglio regionale (art. 5, comma 1). Prima della raccolta delle firme è prevista una preventiva valutazione di procedibilità, sulla base di una istruttoria tecnica svolta da parte degli uffici consiliari e sentito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, entro trenta giorni dalla presentazione della proposta (art. 7, comma 1).

Lo Statuto non ha recepito proposte, sicuramente più impegnative, come quelle che avrebbero voluto collegare un referendum di tipo deliberativo ad una proposta di

fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 112 ss.; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, pp. 515-516 ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁷⁵ Ovvero, come si è detto nel testo, è necessario il raggiungimento del *quorum* di partecipazione, dato dalla maggioranza dei votanti alle precedenti elezioni regionali, ed il conseguimento della maggioranza di voti validi favorevoli alla proposta.

Osservatorio sulle fonti

iniziativa popolare che il Consiglio non avesse preso in considerazione entro un termine prefissato.

Tale referendum previsto, ma in forza di una legge costituzionale (n. 2/2001) in alcune Regioni a statuto speciale e Province autonome⁷⁶, non è stato inserito per i dubbi di costituzionalità avanzati da una parte della dottrina, con specifico riferimento all'art. 121 Cost.⁷⁷, che riserva la potestà legislativa al Consiglio regionale, ed al limite dell' "armonia con la Costituzione"⁷⁸.

Lo Statuto regionale si limita invece a prevedere che il consiglio voti la proposta di iniziativa popolare non oltre nove mesi dalla sua presentazione (art. 74, comma 3), mentre l'art. 120 del regolamento interno del Consiglio regionale prevede che se in questo termine la proposta non è già stata esaminata, essa è iscritta di diritto all'ordine del giorno dell'ultima seduta utile prima della scadenza del termine e trattata con precedenza su ogni altro argomento.

L'iniziativa popolare è preclusa solo per le modifiche dello Statuto e per le leggi di bilancio (art. 3, comma 1, l. 51/2010) ma non per la materia elettorale; tra l'altro per quanto attiene ai limiti espressi, mentre non vi sono dubbi sulla preclusione dell'iniziativa popolare in materia di bilancio (alla luce della particolare natura di questa legge: cfr. art. 23, comma 3, Statuto) dubbi più consistenti sussistono per la revisione statutaria (art. 79 Statuto) perché in questo caso non se ne intravede una chiara *ratio*: per inciso, l'iniziativa popolare a livello statale può avere ad oggetto anche proposte di legge costituzionale.

Tuttavia, né la pratica assenza dei limiti, né le altre forme di "facilitazione" dell'esercizio di questo strumento di democrazia diretta contenute nella l.r. 51/2010 (in particolare l'assistenza ai promotori di cui all'art. 4) appaiono tali da superare l'attuale crisi che l'istituto sta conoscendo a livello regionale così come a livello statale.

In particolare, il fatto che ormai da diverse legislature nessuna proposta di legge di iniziativa popolare sia stata approvata dal Consiglio, unita alla scarsa attenzione dimostrata da quest'ultimo nei confronti di questo istituto di democrazia diretta, non rende consigliabile questa strada nell'ottica della riforma della legge elettorale regionale.

⁷⁶ Si tratta della Valle d'Aosta (l.r. 19/2003 e successive modificazioni) e della Provincia autonoma di Bolzano. Proprio in Valle d'Aosta nel 2007 si sono svolti quattro referendum propositivi in materia elettorale, relativi all'introduzione della preferenza unica (in luogo della preferenza multipla prevista nella vigente legge elettorale regionale), all'elezione diretta dell'intera Giunta regionale, alla dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, all'equilibrio della rappresentanza tra i generi; in tali referendum non è stato raggiunto il *quorum* di partecipazione (fissato in questa Regione al 45% degli aventi diritto).

⁷⁷ Tuttavia, una fattispecie di referendum approvativo di proposte di legge non approvate o approvate con modifiche sostanziali dal Consiglio regionale è presente nell'art. 15 dello Statuto della Campania.

⁷⁸ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *I referendum*, cit., pp. 167 ss.; favorevole all'ammissibilità di tale referendum è M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova autonomia statutaria*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 78.