

L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'*election year*

Questo testo raccoglie le prime conclusioni collegiali di un gruppo di studio di Astrid, coordinato da Enzo Cheli e composto da Antonio Agosta, Franco Bassanini, Giuseppe Busia, Francesco Clementi, Leopoldo Elia, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Ferdinando Pinto, Jacopo Sce, Massimo Siclari. Alla redazione finale del testo hanno lavorato F. Bassanini, G. Busia, F. Clementi e J. Sce.

ROMA, DICEMBRE 2006

SOMMARIO: I. *Il paper di Astrid*. Premessa. Election day. Election year: ragioni e benefici dell'accorpamento delle consultazioni elettorali. Le modalità di attuazione. Scioglimenti anticipati. Prima applicazione e norme transitorie. I referendum. Profili problematici. -- II. *Gli schemi di disegno di legge*. Accorpamento in due tornate. Accorpamento in tre tornate. Election day. -- III. *Appendice*. Dati statistici sulle elezioni amministrative previste per il 2007 e il 2008.

Premessa

Questo documento si propone di dare un primo contributo alla revisione e alla semplificazione della normativa italiana in tema di legislazione elettorale, in senso stretto ma anche per quanto concerne la disciplina di contorno. Fin dalla primavera del 2006 sono giunte ad ASTRID da più parti sollecitazioni ad avviare una riflessione sul tema. Successivi documenti illustreranno l'esito di questa riflessione e una serie di proposte in tema di sistemi, elettorali, procedimenti elettorali, disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità, disciplina delle campagne elettorali. Il presente documento è dedicato alla razionalizzazione e accorpamento delle scadenze elettorale, e all'accorpamento delle relative consultazioni. Oggetto dell'analisi che si presenta sono le elezioni politiche, europee, regionali e amministrative, nonché le consultazioni referendarie.

L'ipotesi di riforma è stata costruita secondo uno schema incrementale che parte da una ipotesi minima – l'election day – per arrivare ad un massimo di accorpamento – il cd. election year, con un obiettivo di pervenire a due election year ogni quinquennio.

Il documento si apre dunque con l'esame delle problematiche e l'illustrazione delle proposte tendenti a riunificate le scadenze elettorali di ciascun anno (election day), prosegue discutendo l'ipotesi di election year (descrizione, funzionamento, criticità, applicazione) secondo tre possibili differenti varianti, esamina quindi le problematiche relative al referendum. Infine, vengono esposti i principali motivi di possibile critica al sistema qui previsto.

Election day

Per quanto riguarda l'election day, il Gruppo di ASTRID concorda sulla opportunità che sia comunque affermato dalla legge il principio generale secondo il quale tutte le consultazioni elettorali o referendarie previste per ciascun anno siano tenute negli stessi giorni. L'accorpamento nella medesima giornata di tutte le consultazioni previste nell'anno consente anzitutto una riduzione dei costi, con la quale finanziare, ad esempio, il ripristino di un numero congruo di sezioni elettorali¹. Esso varrebbe anche a contenere al minimo l'incidenza negativa sul

¹ Si ricordano infatti i notevoli problemi che vi furono in molte città d'Italia nel 2001 (per es. fortissime code nei seggi e sezioni aperte mentre le trasmissioni tv già comunicavano i dati delle prime proiezioni), a causa dell'inattesa massiccia affluenza al voto (intorno all'80%) unita al taglio (legge Finanziaria 1997) delle sezioni

buon funzionamento degli istituti scolastici (il caso del 2006 ha mostrato quanto possa incidere la disciplina elettorale sul funzionamento degli istituti scolastici, costretti ad attività a singhiozzo per lo svolgimento, in molti Comuni, di ben quattro turni elettorali). E' utile inoltre per evitare il dilatarsi della campagna elettorale, come nel 2006, per molti mesi, mantenendo il sistema politico-istituzionale in fibrillazione per lunghi periodi e con ricadute anche sul sistema dell'informazione (applicazione prolungata della *par condicio*). L'introduzione dell'election day favorirebbe inoltre la partecipazione al voto nei referendum e dunque un più facile raggiungimento del *quorum* poiché vi sarebbe l'effetto traino della competizione elettorale. Questo consentirebbe il recupero di un istituto importante come quello del referendum, in questi ultimi anni depotenziato soprattutto attraverso lo strumento dell'astensione coordinata.

Con la norma ipotizzata a regime, senza necessità di adottare singoli provvedimenti, tutte le votazioni previste nello stesso anno solare si terrebbero quindi nella medesima data, siano esse di carattere elettivo che deliberativo. I giorni delle votazioni verrebbero stabiliti dal governo, previa intesa con la Conferenza unificata (o, preferibilmente, sentito il parere della stessa). Peraltro, in linea di principio i giorni delle elezioni (domenica/lunedì) dovrebbero cadere al termine delle lezioni scolastiche (e prima della fase degli esami, nella prima metà giugno).

Le possibili controindicazioni all'applicazione dell'election day riguardano la disomogeneità dei sistemi previsti elettorali che dovrebbero essere contestualmente applicati, e la conseguente diversa modalità di svolgimento della campagna elettorale. Al tempo stesso, non si può non avvertire che si potranno avere campagne elettorali simultanee nello stesso territorio, con raggruppamenti e coalizioni differentemente articolati, e non sottolineare il rischio di una forte politicizzazione di competizioni amministrative locali.

Controindicazioni potrebbero essere anche rilevate quanto all'opportunità di tenere nello stesso giorno elezioni amministrative, regionali o europee, e una votazione referendaria che per sua natura può produrre schieramenti trasversali alle coalizioni politiche².

Infine è da segnalare che mentre per le elezioni politiche, regionali e amministrative, e per i referendum, i giorni deputati al voto sono tradizionalmente domenica e lunedì mattina, per le elezioni europee esiste il vincolo del voto nei giorni di sabato e domenica. Nel caso di concomitanza con le elezioni europee (2009, 2014, 2019, 2024, ecc.), la legge dovrebbe dunque prevedere che gli election days cadano di sabato e domenica, anziché di domenica e lunedì.

elettorali. Nonostante il superamento dell'orario predefinito di chiusura dei seggi, la soluzione d'emergenza che venne attuata fu quella di dare, attraverso un'interpretazione "estensiva" delle norme elettorali, la possibilità di far votare tutti coloro che si trovavano nei seggi e anche quelli che erano ancora in coda dentro e fuori gli edifici scolastici.

² La legge vieta, attualmente, la contestualità tra elezioni politiche e referendum abrogativi, con conseguente slittamento delle consultazioni referendarie in caso di scioglimento delle Camere. Tale divieto, ad avviso del gruppo di Astrid, andrebbe mantenuto.

Election year

Ragioni e benefici dell'accorpamento delle consultazioni elettorali

Ragionare intorno al tema dell'*election year* vuol dire essenzialmente ragionare intorno alla durata degli organi istituzionali, legislativi ed esecutivi, con l'obiettivo di accorpare il più possibile le varie scadenze naturali in poche tornate elettorali.

L'analisi parte dalla considerazione che nel nostro Paese la forma di governo adottata a tutti i livelli istituzionali si caratterizza – come noto – per l'esclusione di una separazione rigida tra il potere esecutivo e il potere legislativo (o, comunque, l'assemblea rappresentativa), e per la previsione di una strutturale collaborazione, attraverso il rapporto fiduciario, tra gli stessi poteri. Tale rapporto, a livello nazionale, è esplicito sia nella fase *costruens* (attraverso il voto di fiducia iniziale) che in quella *destruens* (attraverso l'approvazione di mozioni di sfiducia), mentre, nei livelli sub-nazionali, in ragione delle modifiche introdotte a partire dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, per le elezioni locali e provinciali (e successive modificazioni), e in seguito alla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, esso è meramente *destruens*, fondandosi sul principio del *simul...simul*; esso comporta che, nel momento in cui si verifica una crisi nel rapporto fiduciario tra esecutivo e legislativo, vi sia uno scioglimento automatico, con il ritorno alle urne contestuale e simultaneo di entrambi gli organi. Peraltro, le leggi elettorali vigenti, collegando in vario modo la formazione dell'assemblea rappresentativa alla elezione del capo dell'esecutivo (attribuzioni di premi di maggioranza) finiscono anche in questi casi a dare rilievo a un *continuum* maggioranza-esecutivo anche nella fase *costruens*.

L'obiettivo iniziale, anche sulla scorta di quanto pubblicamente auspicato (cfr. G. Amato, “*Ecco perché è utile accorpare le elezioni*”, in *Il Sole 24Ore*, 11 luglio 2006, p. 1), era di evitare votazioni ogni anno e di accorpare in due momenti il voto - due elezioni in un anno e due in un altro, eventualmente anche distanziandole nel tempo - , agganciando ad uno dei due turni elettorali nella legislatura gli eventuali referendum.

I vantaggi di un accorpamento delle tornate elettorali sono evidenti:

- arginare il senso di saturazione e di sfiducia dei cittadini verso la politica, derivante da un calendario elettorale che rende pressoché ininterrotto il periodo di campagna elettorale nel nostro Paese. Si renderebbe in tal modo anche più libero il sistema dell'informazione, limitando la *par condicio* a due/tre campagne elettorali ogni cinque anni;
- assicurare al governo espresso dalle elezioni politiche un periodo di lavoro tranquillo all'inizio di ogni legislatura (esclusa quella in corso) prima del test elettorale di *mid term*: con la norma a regime, il governo costituito all'inizio della legislatura avrebbe davanti a sé tre anni di lavoro prima delle elezioni europee e amministrative, ciò che gli consentirebbe di assumere con maggiore serenità provvedimenti di riforma strutturale anche impopolari, destinati ad avere effetti

solo a media-lunga scadenza. Per converso, la prima consultazione elettorale, a tre anni dalla costituzione del nuovo governo, assumerebbe il valore di un vero test elettorale per l'esecutivo e per la sua maggioranza, sul modello di quanto accade negli Usa con le elezioni di "medio-termine";

- realizzare una consistente riduzione dei costi per le consultazioni elettorali, riduzione che, nell'attuale quadro di finanza pubblica, appare essere un importante segnale, di dimensioni quantitative modeste, ma di grande valore simbolico come indice di una coerente azione di contenimento della spesa pubblica;

- salvaguardare il regolare svolgimento dell'anno scolastico, limitando drasticamente le interruzioni per consultazioni elettorali o referendarie;

- rilanciare l'istituto del referendum abrogativo, poiché il voto referendario verrebbe di norma accorpato con un'importante tornata elettorale, che svolgerebbe funzione di traino, scoraggiando campagne astensionistiche.

Le modalità di attuazione

I benefici, quindi, appaiono evidenti. E, tuttavia, non si può sottacere il rischio che emergano forti difficoltà di natura politica nel momento concreto di applicazione, dal momento che si andrebbe ad incidere pur sempre sul funzionamento degli organi di governo delle istituzioni locali. Tanto più che, ai fini del raggiungimento di una permanente semplificazione delle scadenze elettorali, occorrerà accompagnare la norma generale con una disposizione per il riallineamento permanente delle scadenze elettorali degli enti che dovessero temporaneamente fuoriuscire, per effetto di scioglimenti anticipati, dalle tornate generali.

Il gruppo di Astrid ha esaminato le diverse possibilità di attuazione della proposta, convenendo su alcune soluzioni, differenziate per grado di rigidità della formula.

Per sommi capi, nell'ipotesi più forte – quella articolata in due tornate elettorale “secche” nel quinquennio – sono raggruppate le elezioni amministrative con le elezioni europee e le elezioni regionali con le politiche; ogni scostamento comporta il riallineamento alla stessa tornata generale di partenza. Nell'ipotesi intermedia – due tornate “flessibili” – si hanno le medesime due tornate, ma gli scostamenti possono essere recuperati in una o nell'altra tornata. Nella terza ipotesi – tre tornate – le elezioni amministrative sono raggruppate, a seconda della scadenza, con le elezioni europee, con quelle politiche o con quelle regionali, che rimangono distinte tra loro.

Tre tornate

Sotto il profilo applicativo, l'ipotesi a tre tornate è certamente la più semplice, prevedendo l'accorpamento delle elezioni amministrative con le consultazioni elettorali per il Parlamento nazionale, per il grosso dei Consigli

regionali e per il Parlamento europeo, utilizzando la consultazione più prossima alla naturale scadenza di ciascun organo elettivo. Questa soluzione rende più facile il passaggio dall'attuale sistema di frammentazione delle consultazioni al nuovo regime, rende più agevole il riallineamento in caso di scioglimento anticipato degli organi elettivi locali, favorisce il raggruppamento delle consultazioni referendarie con le consultazioni elettorali (v. più oltre).

Resterebbe ovviamente fissa la scadenza delle elezioni europee (considerata l'indisponibilità della data di convocazione delle elezioni per il Parlamento europeo per i singoli Stati membri); dovrebbe considerarsi quasi fissa (nella prospettiva di riforme elettorali e, eventualmente, costituzionali che favoriscano la costituzione di governi di legislatura) la scadenza delle elezioni politiche, anche se non si possono escludere *a priori* ipotesi di scioglimenti anticipati (perché - come ovvio - altrimenti cambieremmo forma di governo...). Spetta, come è noto, alla legge della Repubblica definire la durata e dunque anche le scadenze elettorali per Comuni e Province e per le Regioni a statuto ordinario (art. 117 e 122 Cost.). E' dunque possibile intervenire sulla durata degli organi delle amministrazioni territoriali e sulle relative scadenze, riducendole o prolungandole *una tantum* in modo da ottenere l'auspicato allineamento, sia pure accompagnando l'intervento con le cautele politico-istituzionali (consultazione, intese) suggerite anche dalla configurazione "paritaria" delle relazioni tra Stato ed enti locali introdotta dal nuovo art. 114 della Costituzione.

In questa luce, l'articolazione in tre tornate delle scadenze elettorali nel quinquennio consentirebbe di non modificare la durata in carica della gran parte dei Consigli regionali e di disporre di maggiore flessibilità nella organizzazione del riallineamento delle elezioni degli altri consigli ad una delle tornate previste.

E' evidente, però, che la soluzione a tre tornate risolve solo in parte i problemi posti all'attenzione del Gruppo di lavoro. La differenza con il quadro attuale sarebbe certo rilevante, ma considerate le votazioni "fuori sacco", si rischierebbe comunque di avere elezioni a vario titolo quasi ogni anno.

Due tornate

La soluzione più radicale e più innovativa è quella che articola tutte le consultazioni elettorali e referendarie del quinquennio in due sole tornate – europee/amministrative e politiche/regionali –, con due possibili varianti, a tornate fisse o mobili. Essa comporta maggiori difficoltà attuative, e un "sacrificio" maggiore da parte degli enti territoriali in sede di prima applicazione, ma presenta innegabili vantaggi su tutti gli altri profili sopra considerati.

In ambedue le ipotesi, infatti, le elezioni amministrative si terrebbero sempre insieme alle europee, e quindi alle scadenze prestabilite del 2009, 2014, 2019, ecc.; mentre le elezioni per i Consigli regionali e i Presidenti di Regione verrebbero collegate alle elezioni politiche del 2011, 2016, 2021, ecc., salvi casi di scioglimento anticipato delle Camere.

La differenza tra le due formulazioni è relativa al riallineamento delle consiliature degli enti che dovessero essere sciolti anticipatamente rispetto alla

scadenza naturale, ovvero che dovessero procedere a nuove elezioni a seguito di pronuncia giurisdizionale. Nella soluzione “rigida”, il riallineamento di Comuni e Province avverrebbe con elezioni straordinarie da tenersi fuori dalla tornata generale, ma con mandati più corti o più lunghi rispetto alla norma a seconda della distanza della scadenza elettorale dalla tornata elettorale generale prevista per tutte le elezioni amministrative. Gli svantaggi di questa soluzione dipendono dalla sua stessa rigidità, poiché, in caso di scioglimento anticipato – e volendo comunque limitare i periodi di gestione commissariale degli enti locali a non più di dodici mesi – si renderebbero necessari riduzioni o allungamenti delle consiliature assai rilevanti e del tutto anomale (fino ad eleggere consigli, sindaci o presidenti di provincia per un solo anno o, viceversa, per otto-nove anni).

Più praticabile appare la soluzione delle due tornate elettorali flessibili, che coniuga i vantaggi, già evidenziati, della semplificazione e della razionalizzazione con una più semplice applicazione della disciplina del riallineamento degli enti che vanno al voto anticipato. Difatti, mentre nel primo caso Comuni e Province dovevano rientrare nel turno generale originario (riallineandosi con le europee), in questa seconda ipotesi per i medesimi enti sarebbe possibile passare nell’altro turno generale (con politiche e regionali). Questa possibilità consentirebbe di ridurre in termini ragionevoli lo scostamento di durata tra le consiliature di riallineamento e quelle normali (con consiliature di riallineamento accorciate fino a un minimo di tre anni o allungate fino a un massimo di sei).

Scioglimenti anticipati

E’ evidente, però, l’impossibilità di evitare del tutto consultazioni elettorali “fuori sacco”, essendo fisiologico il verificarsi di un certo numero di scioglimenti anticipati dei Consigli comunali e provinciali (e, sia pure eccezionalmente, anche dei Consigli regionali), che determinerebbe un disallineamento rispetto alle tornate stabilite, a meno di non prevedere periodi di commissariamento intollerabilmente lunghi. Ai sensi dell’art. 141 del Tuel, infatti, è previsto che vadano al voto anticipato i consigli sciolti in seguito a dimissioni dei consiglieri, impedimento permanente, rimozione, decadenza, o decesso del sindaco o del Presidente della provincia; gli enti locali vanno parimenti al voto prima della scadenza naturale nei casi di annullamento giurisdizionale delle elezioni, e nelle fattispecie previste dall’art. 143 del Tuel (criminalità organizzata, infiltrazione e condizionamenti mafiosi).

Per ripristinare l’allineamento con una delle due tornate generali, la legge dovrà prevedere che gli enti sciolti anzitempo vengano rinnovati con un mandato di durata ridotta o prolungata per un periodo sufficiente a far coincidere la successiva scadenza con una tornata generale. Nel modello da noi proposto, è previsto che si tengano tornate elettorali straordinarie quando tra lo scioglimento degli enti (ai sensi dell’art. 141 del Tuel, o per annullamento delle elezioni, o per infiltrazioni di tipo criminale), e la prima tornata elettorale utile intercorrano più

di dodici mesi. La doppia finestra elettorale ordinaria e il commissariamento dovrebbero in tal modo consentire un ricorso limitato alle tornate straordinarie, giacché – fissando l'inizio consiliatura nel 2009/2014/2019 ecc. – queste si terrebbero soltanto qualora lo scioglimento intervenisse nello stesso anno (ipotesi invero assai remota), o nel periodo successivo alla primavera del secondo anno (2011/2016/2021, ecc.) e fino alla primavera del quarto anno (2013/2018/2023, ecc.). In questo caso, come detto, il mandato degli organi eletti nelle tornate straordinarie verrebbe ridotto o prolungato (da un minimo di tre anni a un massimo di sei) in modo tale che la scadenza successiva coincida con la tornata generale più vicina.

Analogamente si procederebbe nel caso previsto dall'art. 126 della Costituzione, che disciplina lo scioglimento dei Consigli regionali, per dimissioni, impedimento o decesso del Presidente della Regione, ovvero a causa delle contestuali dimissioni della maggioranza dei consiglieri. In questo caso le elezioni si terrebbero in una tornata straordinaria, salvo che non coincida con la tornata elettorale europea/amministrativa, e il mandato del Presidente della Regione e del Consiglio verrebbero ridotti fino a un massimo di tre anni o prolungati fino a un massimo di sei, in modo che la successiva scadenza abbia luogo in coincidenza con la prima tornata generale.

Peraltro, pur considerando vieppiù preferibili per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano le ipotesi di flessibilità precedentemente evidenziate, non si può tuttavia non tenere conto della rilevanza dell'accorpamento tale da considerarlo come un principio generale dell'ordinamento della Repubblica. Sicché non è insensato pensare che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano dovranno provvedere all'attuazione delle norme in modo da far rientrare le elezioni degli Enti locali nella tornata generale prevista.

E tuttavia, *ad adiuvandum*, si può sempre ammettere, in via subordinata, che la legge potrebbe comunque porre a carico del bilancio dello Stato le sole spese delle consultazioni elettorali accorpate, in modo da disincentivare la fissazione di scadenze elettorali locali non allineate con quelle previste dalla legge nazionale.

Occorre prendere in considerazione le difficoltà che possono discendere dall'autonomia costituzionale delle Regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e Bolzano sia per quanto concerne la determinazione della durata del mandato dei Consigli regionali e provinciali e la fissazione della data delle elezioni per il loro rinnovo, sia per quanto concerne la durata delle istituzioni eletive locali e la determinazione della data delle elezioni degli enti locali ricadenti nella propria giurisdizione. E' prassi invalsa quella di tornate elettorali parziali in alcune Regioni autonome, spesso differite di un periodo talmente breve rispetto alla tornata generale da fare apparire tale scostamento non giustificato. Si è fatto riferimento più sopra alla rilevanza dell'accorpamento, tale da poterlo considerare come un principio generale dell'ordinamento, al quale tutti gli Enti individuati dall'art. 114 in qualche modo dovrebbero rifarsi. Trattandosi tuttavia di interpretazione non pacifica del vigente ordinamento costituzionale, appare

consigliabile avviare una procedura concertativa che introduca il principio dell'accorpamento nelle disposizioni di attuazione degli statuti speciali, offrendo alle Regioni interessate e alle Province autonome uno strumento procedimentale che le abiliti a partecipare alla determinazione della data delle consultazioni che le concernono.

In via subordinata, la legge potrebbe comunque porre a carico del bilancio dello Stato le sole spese delle consultazioni elettorali accorpate, in modo da disincentivare la fissazione di scadenze elettorali locali non allineate con quelle previste dalla legge nazionale.

Prima applicazione e norme transitorie

In sede di prima applicazione, e al fine di ottenere il primo allineamento tra le scadenze elettorali, è necessario intervenire sui mandati in corso. Tuttavia, nell'attuale fase politica, non appare consigliabile prevedere il posticipo al 2009 (elezioni europee) della tornata elettorale amministrativa prevista per la primavera del 2007. Anzitutto perché questa misura potrebbe oscurare le buone ragioni della riforma, offrendo il fianco all'accusa di volere sottrarre il Governo in carica ad una prima verifica del consenso popolare sul suo operato; in secondo luogo, perché la legge interverrebbe a poche settimane dall'inizio della campagna elettorale, quando già si saranno definite alleanze, programmi, candidature; in terzo luogo perché la ristrettezza dei tempi agevolerebbe operazioni ostruzionistiche da parte dell'opposizione in Parlamento. Va ricordato, infine, che il test elettorale della primavera 2007 coinvolge circa un quarto dell'intero elettorato nazionale (oltre 11 milioni di cittadini, in 7 province e oltre 900 comuni³).

Una soluzione più agevolmente praticabile consiste nell'evitare ogni rinvio delle elezioni amministrative previste per il 2007, limitandosi al loro accorpamento in un unico election day, e nel prevedere una diversa durata degli organi che saranno allora rinnovati. Prolungando di due anni il mandato dei Consigli provinciali e comunali, dei sindaci e dei Presidenti di provincia che saranno eletti nel 2007, il successivo rinnovo cadrebbe nel 2014, e potrebbe così essere incluso nella tornata elettorale generale di quell'anno. Parimenti occorre intervenire sul mandato degli Enti che saranno eletti nel 2011, prevedendo un mandato ridotto a tre anni, tale da consentire l'accorpamento con la tornata del 2014.

Per consentire il riallineamento di tutti gli Enti, è previsto inoltre che le amministrazioni elette nel 2005 rimangano in carica fino al 2011 (con un prolungamento di un anno), e che siano poi rinnovate con mandato limitato a tre anni, in modo da far coincidere il successivo rinnovo con la tornata generale del 2014; e che la durata del mandato degli organi elettivi in scadenza nel 2008 venga

³ Per i dati completi si veda l'appendice.

prolungata di un anno, in modo da far coincidere il relativo rinnovo con le elezioni europee del 2014. Il differimento non sembra comportare rilevanti problemi di natura politica, essendo le amministrazioni destinate al rinnovo equamente ripartite tra i due schieramenti politici di centro-destra e di centro-sinistra.

Per adeguare la scadenza degli organi regionali, infine, si prevede che i Consigli regionali e i Presidenti di Regione eletti nel 2005 rimangano in carica per sei anni, in modo da far coincidere il loro rinnovo con la tornata generale del 2011, e che Presidente e il Consiglio della regione Molise, eletti nell'autunno del 2006, rimangano in carica fino alla primavera del 2011 (con riduzione del mandato di sei mesi).

Referendum

Dall'approvazione della legge 352 del 1970 si sono svolti 59 referendum abrogativi ai sensi dell'art. 75 della Costituzione (più 2 ex art. 138 Cost., e 1 consultivo). Dei 59 referendum abrogativi, tuttavia, ben 24 non hanno raggiunto il *quorum* di partecipazione al voto (50% più uno degli iscritti nelle liste elettorali), necessario per la validità del risultato.

Si tratta di un fenomeno ormai costante dal 1997, determinato per un verso da un uso distorto dello strumento (con la presentazione di decine di quesiti) e dalla disaffezione al voto – che si cerca di contrastare con il progetto in esame – e per un altro dall'uso dell'astensionismo “programmato” o “militante”, come strumento per ottenere il fallimento del referendum, sommando le opinioni dei contrari al referendum con l'astensionismo fisiologico, per determinare più facilmente l'esito negativo della proposta referendaria. Gli stessi referendum costituzionali del 2001 e del 2006 hanno visto percentuali di affluenza alle urne inferiori alla soglia tradizionale del voto nel nostro paese: nel 2001 si recò alle urne il 34,1% degli aventi diritto, mentre nel 2006, grazie ad una forte mobilitazione contro la proposta di modifica della Costituzione, la percentuale di elettori ha raggiunto il 53,7% (nelle elezioni politiche tenutesi due mesi e mezzo prima la percentuale era stata dell'83,6%).

Per ripristinare un corretto uso dello strumento referendario, da alcuni anni sono state immaginate diverse soluzioni: dall'innalzamento del numero di firme necessarie per la sottoscrizione per selezionare i soli referendum sostenuti da una frazione importante degli elettori, all'impossibilità di sottoscrivere più referendum alla volta (per la stessa ragione), alla rimodulazione del *quorum* necessario per la validità del referendum (abbassandolo).

In questa sede, articolata la proposta di allineamento delle elezioni in due o tre tornate nel triennio, è gioco-forza prevedere che gli eventuali referendum si tengano nella tornata elettorale generale riservata alle elezioni europee e amministrative e, nella variante a tre tornate, in quella incentrata sulle elezioni regionali: pare infatti raccomandabile non modificare la previsione legislativa che

attualmente vieta l'abbinamento fra elezioni politiche e referendum, per evitare un uso strumentale dei referendum al fine di orientare o manipolare le scelte politico-elettorali dei votanti.

Occorre tuttavia farsi carico di un inconveniente, particolarmente rilevante nel caso di accorpamento delle elezioni in due sole tornate nel quinquennio. Salvo il caso di richiesta di referendum validamente perfezionata nell'anno precedente le elezioni europee e amministrative, si determinerebbe - tra la richiesta e lo svolgimento del referendum - uno iato temporale variabile tra uno e quattro anni, suscettibile di depotenziare e in qualche caso vanificare l'esercizio del diritto al referendum, in ispecie quando la legge di cui si propone l'abrogazione esaurisce i suoi effetti nell'arco di un breve periodo temporale.

Per ovviare a ciò, proponiamo di prevedere che, su richiesta dei promotori del referendum, la consultazione referendaria possa comunque tenersi nella primavera successiva alla raccolta delle firme, contemporaneamente alle eventuali consultazioni elettorali straordinarie che comunque dovrebbero tenersi per rinnovare gli organi elettivi scolti anticipatamente. Si tratterebbe di una facoltà riconosciuta ai promotori, che sarà in concreto, presumibilmente, esercitata solo quando vi siano evidenti ragioni per un'abrogazione di urgenza delle disposizioni sottoposte a referendum. Un abuso di questa facoltà non appare infatti probabile, dato che una consultazione referendaria non collegata a una tornata elettorale generale avrebbe forti probabilità di non raggiungere il quorum di richiesto per la sua validità.

Profili problematici

Innanzitutto va considerato che ogni modifica della durata dei mandati incide sul rapporto tra eletti ed elettori. Ancor più vi incide la contestualità fra elezioni che vedono confrontarsi alleanze diversificate e programmi e problematiche non omogenee. Occorre pertanto prevedere, anche mediante modificazioni delle relative normative di contorno (disciplina della campagna elettorale e della par condicio), una disciplina che non subordini eccessivamente le problematiche e gli interessi delle amministrazioni locali rispetto a quelle proprie del governo nazionale o regionale. Sebbene la ragion d'essere della riforma proposta non si caratterizzi tanto per un'esigenza di salvaguardia dell'esecutivo nazionale nei confronti di possibili test elettorali negativi, ma miri piuttosto a rendere più razionale (e quindi comprensibile) la competizione politica nel paese, rimane la possibilità che le critiche si accentino sul primo dei profili segnalati ponendo in evidente discredito l'impianto stesso del disegno.

In secondo luogo, come abbiamo già evidenziato, mentre la data delle elezioni europee è realmente fissa, predeterminata e indisponibile, quella delle elezioni politiche è in realtà indeterminabile. Seppure negli ultimi anni sembri prevalere una logica bipolare che dovrebbe consentire ad ogni legislatura – pur con possibili cambi al vertice del governo – di giungere al suo termine

quinquennale naturale, è evidente che uno scioglimento anticipato delle Camere è sempre possibile, e rappresenterebbe un elemento di discontinuità tale da scardinare il funzionamento del sistema qui ipotizzato. Un voto anticipato per il rinnovo del Parlamento comporterebbe infatti automaticamente il disallineamento delle politiche dalle regionali, ipotesi contemplata dalla norma che prevede la scadenza degli organi regionali al loro termine naturale in caso di scioglimento anticipato delle Camere.

Inoltre, occorre tenere in considerazione il fatto che elezioni fatte con sistemi elettorali diversi comportano il più delle volte campagne elettorali diversificate, fondate su “logiche” non omogenee, spesso addirittura asimmetriche tra loro. Può darsi addirittura il caso che in elezioni contestuali alcuni partiti si presentino in coalizioni differenti a seconda del tipo di elezione. L’asimmetria potrebbe essere ridotta, ma presumibilmente non del tutto eliminata, da interventi di omogeneizzazione fra i sistemi elettorali nazionali e locali, per molte ragioni auspicabili (si v. quanto su questo argomento sarà proposto, nell’ambito di questo gruppo di Astrid, nei due documenti sul sistema elettorale nazionale e locale, coordinati da C. Pinelli e R. D’Alimonte, e in quello sul procedimento elettorale, coordinato da A. Agosta e F. Pinto).

Vanno poi attentamente valutati i problemi di costituzionalità, connessi all’autonomia garantita a ciascun ente territoriale di governo, rammentando che il principio di autonomia è stato, negli ultimi quindici anni, il principio costituzionale che forse ha avuto maggiore espansione nel nostro ordinamento. Tali problemi appaiono di difficile soluzione nel caso di elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto speciale. Si è tuttavia dell’avviso che il principio dell’accorpamento delle tornate elettorale possa essere interpretato come principio generale dell’ordinamento, tale da vincolare anche le Regioni a statuto speciale, le quali con disposizioni di attuazione dei rispettivi statuti speciali provvederanno a disciplinare la durata dei mandati e la fissazione della data delle elezioni dei loro Consigli in armonia con tale principio.

Analogo problema può presentarsi nel caso di contestualità tra elezioni e referendum, considerato che il referendum è una scelta dicotomica, che, non di rado, divide trasversalmente gli stessi schieramenti. L’accorpamento con un voto comunque “politico” rischia di ingenerare confusione e incomprensione tra gli elettori.

Va ricordato, infine, che è buona prassi che riforme di tal genere siano concordate con l’opposizione e abbiano applicazione con effetto da legislature o consiliature successive a quelle in corso al momento della loro approvazione. Appare quindi particolarmente raccomandabile che la proposta di introduzione dell’election-year sia discussa con l’opposizione, e l’approvazione della norma avvenga solo previa intesa con la minoranza.

Delega al governo per l'adeguamento dei procedimenti elettorali

Nell'ipotesi si vada verso le soluzioni prospettate in questo paper – sia nell'applicazione minima dell'election day, sia in quella più radicale dell'election year – si rende necessario un processo di armonizzazione dei differenti procedimenti elettorali. Difatti, ad oggi, dalla sottoscrizione delle liste, alla presentazione delle stesse, alla composizione dei seggi, gran parte delle fasi del procedimento si caratterizza per essere differente a seconda del tipo di elezione. Occorrerà pertanto intervenire sugli aspetti procedurali in modo tale da consentire l'applicazione delle norme sull'accorpamento delle elezioni, e trattandosi di materia coperta da riserva di legge, in ogni caso dovrà procedersi con decreto legislativo.

II

Schemi di disegni di legge sull'accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie

Svolgimento nello stesso anno delle consultazioni elettorali

Versione a 2 tornate elettorali ogni cinque anni “flessibili” (europee/amministrative e politiche/regionali. In caso di scioglimento anticipato si riallinea con la scadenza più vicina)

Articolo 1

(Svolgimento contestuale delle consultazioni elettorali)

1. A far tempo dal 1° gennaio 2008, le votazioni per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, le elezioni per i Consigli Provinciali e per i Presidenti di Provincia, per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, nonché per quelli delle Città metropolitane di cui all’art. 114 della Costituzione, si svolgono contestualmente, salvo quanto previsto dall’articolo 2, in un’unica tornata elettorale, in due giornate successive, determinate nel modo previsto dal comma 3
2. A far tempo dal 1° gennaio 2009, le votazioni per l’elezione dei componenti la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica e le votazioni per l’elezione dei Consigli regionali e i Presidenti delle Regioni si svolgono contestualmente, salvo quanto previsto dall’articolo 2, comma 4, in un’unica tornata elettorale, in due giornate successive, determinate nel modo previsto dal comma 4.
3. La data delle elezioni di cui al comma 1 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in conformità con le disposizioni che regolano lo svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo; la consultazione si svolge di norma in una giornata di domenica e in una parte della giornata di sabato che immediatamente la precede.
4. La data delle elezioni di cui al comma 2 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di norma in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno e in una parte della successiva giornata di lunedì.

Articolo 2

(Tornate elettorali straordinarie)

1. In deroga all'articolo 1, comma 1, sono previsti tornate straordinarie annuali per lo svolgimento delle elezioni per i Consigli Provinciali e i Presidenti di Provincia, per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, nonché per gli organi delle Città metropolitane di cui all'art. 114 della Costituzione, nei seguenti casi:

- a) qualora tra lo scioglimento dei Consigli comunali o provinciali ai sensi dell'articolo 141 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovvero nei casi previsti dall'articolo 85 del Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e la prima tornata elettorale di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, intercorrano più di dodici mesi;
- b) qualora lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali sia avvenuto ai sensi degli articoli 143 e seguenti del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. La data delle elezioni di cui al comma 1 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in una domenica compresa, di norma, tra il 15 aprile e il 15 giugno e in una parte della successiva giornata di lunedì.

3. Nei casi di cui al comma 1, la durata del mandato degli organi eletti nel turno straordinario è ridotta fino a un minimo di tre anni o prolungata fino a un massimo di sei anni, in modo da far coincidere il successivo rinnovo degli organi stessi con la prima tornata elettorale generale di cui all'articolo 1, commi 1 e 2. Le ulteriori successive elezioni si svolgono alla scadenza regolare, anche nel caso di allineamento con la tornata elettorale di cui all'articolo 1, comma 2.

4. Ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, la durata del mandato dei Consigli regionali è di cinque anni, salvo quanto disposto all'articolo 5. In caso di scioglimento anticipato di un Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, si procede a nuove elezioni, ma la durata del mandato del Consiglio regionale e del Presidente di Regione in tal modo eletti è ridotta fino a un minimo di tre anni o prolungata fino a un massimo di sei anni, in modo da far coincidere il successivo loro rinnovo con la prima tornata elettorale generale di cui all'articolo 1, commi 1 e 2. Le ulteriori successive elezioni si svolgono alla scadenza regolare, anche nel caso di allineamento con la tornata elettorale di cui all'articolo 1, comma 1.

5. Le elezioni per i Consigli regionali e i Presidenti di Regione si svolgono alla scadenza naturale del mandato degli stessi in caso di scioglimento anticipato delle Camere.

Articolo 3

(Svolgimento dei referendum)

1. Le votazioni per i referendum abrogativi previsti dall'art. 75 della Costituzione si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali di cui all'articolo 1, comma 1, nell'ambito della prima tornata elettorale successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'ammissibilità del referendum.

2. Se i promotori del referendum abrogativo, entro dieci giorni dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale che ne dichiara l'ammissibilità, ne fanno espressa richiesta, la consultazione referendaria si tiene tuttavia nella primavera successiva, contemporaneamente alle eventuali consultazioni elettorali straordinarie di cui all'articolo 2.

3. Le votazioni per i referendum costituzionali previsti dall'articolo 138 della Costituzione si svolgono nell'ambito della prima consultazione elettorale generale di cui all'articolo 1 della presente legge, che sia celebrata dopo la pubblicazione della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione di cui all'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Se nessuna consultazione elettorale è prevista nei dodici mesi successivi alla data di pubblicazione della predetta ordinanza, la votazione si tiene nella primavera successiva, contemporaneamente alle eventuali consultazioni elettorali straordinarie di cui all'articolo 2.

4. Le votazioni per i referendum previsti dagli statuti delle Regioni, delle Province e dei Comuni si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali, nell'ambito della prima tornata elettorale successiva alla verifica, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, della loro ammissibilità.

5. Le disposizioni dei precedenti commi si applicano allorché la verifica della ammissibilità dei referendum, nelle forme previste dalle leggi e dagli statuti in vigore, sia intervenuta e sia stata pubblicata almeno trenta giorni prima della data prevista per la tornata elettorale di cui all'art. 1 della presente legge. Se essa sia intervenuta o sia stata pubblicata dopo il predetto termine, la votazione referendaria si tiene nell'ambito della tornata elettorale successiva.

Articolo 4

(Svolgimento delle elezioni e dei referendum nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano)

1. Le disposizioni degli articoli 1 e 2 della presente legge costituiscono principio generale dell'ordinamento della Repubblica.

2. Con disposizioni di attuazione dei rispettivi statuti speciali, si provvede a disciplinare la durata dei mandati e la fissazione della data delle elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei referendum da tenere nelle medesime regioni e province autonome, in modo da farle coincidere con le tornate elettorali previste dall'art. 1, secondo comma.

Articolo 5

(Norme transitorie)

1. Ai fini di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge, gli organi elettivi degli enti locali in scadenza di mandato nell'anno 2008 sono prorogati all'anno 2009.

2. Salvo quanto previsto all'articolo 2, comma 1, lettera a), sono prorogate al 2009 le gestioni commissariali e gli organi di governo ordinari degli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e le gestioni commissariali di cui all'articolo 85 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.

3. Gli organi degli enti locali eletti nel 2007 e nel 2011 restano in carica fino alla primavera del 2014 e sono rinnovati nella tornata elettorale generale prevista per quell'anno ai sensi dell'articolo 1 comma 1.

4. Ai fini di cui all'articolo 1, comma 2, il mandato degli organi elettivi regionali eletti nel 2005 è stabilito in sei anni. Il Consiglio regionale e il Presidente della Regione Molise, eletti nell'autunno del 2006 durano in carica fino alla tornata elettorale del 2011.

5. Gli organi elettivi degli enti locali eletti nel 2005 sono rinnovati nella tornata elettorale del 2011. Gli organi degli enti locali in tal modo eletti nel 2011 durano in carica tre anni e sono rinnovati nella tornata elettorale del 2014.

Articolo 6

(Disposizioni finanziarie)

1. Le spese delle consultazioni elettorali e delle votazioni referendarie disciplinate dai precedenti articoli sono interamente a carico del bilancio dello Stato. Le spese per consultazioni elettorali o referendarie, svolte in date diverse da quelle stabilite ai sensi dell'articolo 1, terzo e quarto comma, sono a carico dei bilanci delle rispettive amministrazioni.

2. I risparmi derivanti dal raggruppamento in una sola tornata annuale delle votazioni elettorali e referendarie sono destinati alla copertura delle spese connesse alla attuazione di un piano di incremento del numero delle sezioni elettorali, definito e approvato dal Ministro dell'Interno, con proprio decreto, sul conforme parere delle competenti commissioni parlamentari.

3. Dall'attuazione della presente legge non possono derivare maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 7

(Delega al governo)

1. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni dell'articolo 1 della presente legge, il Governo è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, un decreto legislativo volto ad armonizzare i procedimenti elettorali concernenti l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, l'elezione dei membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, l'elezioni dei Consigli provinciali e dei Presidenti di Provincia, dei Consigli comunali e dei Sindaci, degli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, delle Città metropolitane di cui all'art. 114 della Costituzione, nonché per lo svolgimento dei referendum di cui all'articolo 75 della Costituzione.

2. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) armonizzazione del procedimento per la presentazione delle liste e delle candidature, con particolare riguardo al lasso di tempo intercorrente tra la sottoscrizione delle liste e delle candidature e la presentazione delle stesse;
- b) armonizzazione del procedimento per la presentazione dei simboli elettorali, compresa la disciplina dei ricorsi giurisdizionali incidente sui tempi di svolgimento delle votazioni;
- c) omogeneizzazione della composizione degli uffici elettorali di sezione.

Svolgimento nello stesso anno delle consultazioni elettorali

Versione a 2 tornate elettorali “secche” nel quinquennio (europee/amministrative e politiche/regionali - in caso di scioglimento anticipato si riallinea con la medesima scadenza)

Articolo 1

(Svolgimento contestuale delle consultazioni elettorali)

1. A far tempo dal 1° gennaio 2008, le votazioni per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, le elezioni per i Consigli Provinciali e per i Presidenti di Provincia, per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, nonché per quelli delle Città metropolitane di cui all’art. 114 della Costituzione, si svolgono contestualmente, in un’unica tornata elettorale, in due giornate successive, determinate nel modo previsto dal comma 3.
2. A far tempo dal 1° gennaio 2009, le votazioni per l’elezione dei componenti la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica e le votazioni per l’elezione dei Consigli regionali e i Presidenti delle Regioni si svolgono contestualmente, in un’unica tornata elettorale, in due giornate successive, determinate nel modo previsto dal comma 4.
3. La data delle elezioni di cui al comma 1 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in conformità con le disposizioni che regolano lo svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo; la consultazione si svolge di norma in una giornata di domenica e in una parte della giornata di sabato che immediatamente la precede.
4. La data delle elezioni di cui al comma 2 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di norma in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno e in una parte della successiva giornata di lunedì.

Articolo 2

(Tornate elettorali straordinarie)

1. In deroga all’articolo 1, comma 1, sono previsti tornate straordinarie annuali per lo svolgimento delle elezioni per i Consigli Provinciali e i Presidenti di Provincia,

per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, nonché per gli organi delle Città metropolitane di cui all'art. 114 della Costituzione, nei seguenti casi:

- a) qualora la durata della gestione commissariale o della proroga degli organi di governo ordinari, in conseguenza dello scioglimento dei Consigli comunali o provinciali ai sensi dell'articolo 141 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché nei casi previsti dall'articolo 85 del Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, sia superiore a dodici mesi.
- b) qualora lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali sia avvenuto ai sensi degli articoli 143 e seguenti del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. La data delle elezioni di cui al comma 1 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in una domenica compresa di norma tra il 15 aprile e il 15 giugno e in una parte della successiva giornata di lunedì.

3. Nei casi di cui al comma 1, la durata del mandato degli organi eletti nel turno straordinario è ridotta fino a un minimo di tre anni o prolungata fino a un massimo di sette anni, in modo da far coincidere il successivo rinnovo degli organi stessi con la prima tornata elettorale generale di cui all'articolo 1, comma 1.

4. Ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, la durata del mandato dei Consigli regionali, salvo quanto disposto dal successivo articolo 5, è di cinque anni; essa si intende tuttavia accorciata o prolungata del numero di giorni necessari per far coincidere il rinnovo dei Consigli con la relativa tornata elettorale generale di cui all'articolo 1, comma 2. In caso di scioglimento anticipato di un Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, si procede a nuove elezioni nei termini previsti dalle norme vigenti, ma la durata del Consiglio regionale e del Presidente di Regione in tal modo eletti è ridotta fino a un minimo di tre anni o prolungata fino a un massimo di sette anni, in modo da far coincidere il successivo loro rinnovo con la prima tornata elettorale generale di cui all'articolo 1, comma 2.

5. Le elezioni per i Consigli regionali e i Presidenti di Regione si svolgono alla scadenza naturale del mandato degli stessi in caso di scioglimento anticipato delle Camere.

Articolo 3

(Svolgimento dei referendum)

1. Le votazioni per i referendum abrogativi previsti dall'art. 75 della Costituzione si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali di cui all'articolo 1, comma 1, nell'ambito della prima tornata elettorale successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'ammissibilità del referendum.
2. Se i promotori del referendum abrogativo, entro dieci giorni dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale che ne dichiara l'ammissibilità, ne fanno espressa richiesta, la consultazione referendaria si tiene tuttavia nella primavera successiva, contemporaneamente alle eventuali consultazioni elettorali straordinarie di cui all'articolo 2.
3. Le votazioni per i referendum costituzionali previsti dall'articolo 138 della Costituzione si svolgono nell'ambito della prima consultazione elettorale generale di cui all'articolo 1 della presente legge, che sia celebrata dopo la pubblicazione della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione di cui all'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Se nessuna consultazione elettorale è prevista nei dodici mesi successivi alla data di pubblicazione della predetta ordinanza, la votazione si tiene nella primavera successiva, contemporaneamente alle eventuali consultazioni elettorali straordinarie di cui all'articolo 2.
4. Le votazioni per i referendum previsti dagli statuti delle Regioni, delle Province e dei Comuni si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali, nell'ambito della prima tornata elettorale successiva alla verifica, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, della loro ammissibilità.
5. Le disposizioni dei precedenti commi si applicano allorché la verifica della ammissibilità dei referendum, nelle forme previste dalle leggi e dagli statuti in vigore, sia intervenuta e sia stata pubblicata almeno trenta giorni prima della data prevista per la tornata elettorale di cui all'art. 1 della presente legge. Se essa sia intervenuta o sia stata pubblicata dopo il predetto termine, la votazione referendaria si tiene nell'ambito della tornata elettorale successiva.

Articolo 4

(Svolgimento delle elezioni e dei referendum nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano)

1. Le disposizioni degli articoli 1 e 2 della presente legge costituiscono principio generale dell'ordinamento della Repubblica.

2. Con disposizioni di attuazione dei rispettivi statuti speciali, si provvede a disciplinare la durata dei mandati e la fissazione della data delle elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei referendum da tenere nelle medesime regioni e province autonome, in modo da farle coincidere con le tornate elettorali previste dall'art. 1, secondo comma.

Articolo 5

(Norme transitorie)

1. Ai fini di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge, gli organi elettivi degli enti locali in scadenza di mandato nell'anno 2008 durano in carica fino alla tornata elettorale dell'anno 2009.

2. Salvo quanto previsto all'articolo 2, comma 1, lettera a), è prolungato al 2009 il mandato delle gestioni commissariali e degli organi di governo ordinari degli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle gestioni commissariali di cui all'articolo 85 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.

3. Gli organi degli enti locali eletti nel 2007, nel 2010 e nel 2011 restano in carica fino alla primavera del 2014 e sono rinnovati nella tornata elettorale generale prevista per quell'anno ai sensi dell'articolo 1 comma 1.

4. Gli organi elettivi delle Regioni a statuto ordinario eletti nel 2005 sono rinnovati nella tornata elettorale generale del 2011. Il Consiglio regionale e il Presidente della Regione Molise, eletti nell'autunno del 2006, sono parimenti rinnovati nella tornata elettorale del 2011.

Articolo 6

(Disposizioni finanziarie)

1. Le spese delle consultazioni elettorali e delle votazioni referendarie disciplinate dai precedenti articoli sono interamente a carico del bilancio dello Stato. Le spese per consultazioni elettorali o referendarie, svolte in date diverse da quelle stabilite ai sensi dell'articolo 1, terzo e quarto comma, sono a carico dei bilanci delle rispettive amministrazioni.

2. I risparmi derivanti dal raggruppamento in una sola tornata annuale delle votazioni elettorali e referendarie sono destinati alla copertura delle spese connesse alla attuazione di un piano di incremento del numero delle sezioni elettorali, definito e approvato dal Ministro dell'Interno, con proprio decreto, sul conforme parere delle competenti commissioni parlamentari.

3. Dall'attuazione della presente legge non possono derivare maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Svolgimento nello stesso anno delle consultazioni elettorali

Ipotesi a 3 tornate elettorali nei quinquennio (europee, politiche e regionali; le amministrative devono essere allineate ad uno dei tre turni).

Articolo 1

(Svolgimento contestuale delle consultazioni elettorali)

1. Le votazioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per le elezioni dei componenti la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, per i Consigli regionali e per i Presidenti di Regione, per i Consigli Provinciali e per i Presidenti di Provincia, per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, nonché per quelli delle Città metropolitane di cui all'art. 114 della Costituzione, che debbano tenersi nel medesimo anno, si svolgono contestualmente, in un'unica tornata elettorale, in due giornate successive, determinate nei modi previsti dai commi successivi.
2. Nel caso nel quale la tornata elettorale comprenda le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, la data delle elezioni è stabilita con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in conformità con le disposizioni che ne regolano lo svolgimento nell'Unione europea, e la consultazione si svolge di norma in una giornata di domenica e in una parte della giornata di sabato che immediatamente la precede.
3. Per le altre tornate elettorali non disciplinate dal comma 2, la data delle elezioni di cui al comma 1 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno e in una parte della successiva giornata di lunedì.
4. A far tempo dal 1° gennaio 2008, e salve le eccezioni previste dagli articoli 2 e 5, le elezioni per i Consigli Provinciali e per i Presidenti di Provincia, per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, nonché per quelli delle Città metropolitane di cui all'art. 114 della Costituzione, si svolgono, a seconda dell'anno di scadenza del rispettivo mandato, contemporaneamente alle elezioni per i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ovvero alle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, ovvero alle elezioni dei Consigli e dei presidenti delle Regioni a statuto ordinario, e dunque nelle medesime giornate, determinate ai sensi dei precedenti commi 2 e 3..

Articolo 2

(Tornate elettorali straordinarie)

1. Tornate straordinarie annuali sono indette, in deroga a quanto disposto dall'articolo 1, comma 4, per lo svolgimento delle elezioni per i Consigli Provinciali e i Presidenti di Provincia, per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi delle circoscrizioni, municipi o quartieri, nonché per quelli delle Città metropolitane, esclusivamente nei seguenti casi:
 - a) scioglimento dei Consigli comunali o provinciali ai sensi dell'articolo 141 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché nei casi previsti dall'articolo 85 del Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, allorché l'applicazione del disposto dell'articolo 1 della presente legge comporterebbe una durata della gestione commissariale o della proroga degli organi di governo ordinari superiore a dodici mesi;
 - b) scioglimento dei Consigli comunali e provinciali ai sensi degli articoli 143 e seguenti del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
2. La data delle elezioni di cui al comma 1 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno e in una parte della successiva giornata di lunedì.
3. Nei casi di cui al comma 1, la durata del mandato degli organi eletti nel turno straordinario è ridotta fino a un minimo di quattro anni o prolungata fino a un massimo di sei anni, in modo da far coincidere il successivo rinnovo degli organi stessi con una delle consultazioni generali di cui all'articolo 1.
4. Ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, la durata del mandato dei Consigli regionali, salvo quanto disposto dal successivo articolo 5, è di cinque anni; essa si intende tuttavia accorciata o prolungata del numero di giorni necessari per far coincidere il rinnovo dei Consigli con la relativa tornata elettorale generale di cui all'articolo 1. In caso di scioglimento anticipato di un Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, si procede a nuove elezioni nei termini previsti dalle norme vigenti, ma la durata del Consiglio regionale e del Presidente di Regione in tal modo eletti è ridotta fino a un minimo di quattro anni o prolungata fino a un massimo di sei anni, in modo da far coincidere il successivo loro rinnovo con una delle consultazioni elettorali generali di cui all'articolo 1.

Articolo 3

(Svolgimento dei referendum)

1. Le votazioni per i referendum abrogativi previsti dall'art. 75 della Costituzione si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali di cui all'articolo 1, nell'ambito della prima tornata elettorale successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'ammissibilità del referendum. Resta tuttavia fermo quanto disposto dall'art. 31 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

2. Se i promotori del referendum abrogativo, entro dieci giorni dalla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale che ne dichiara l'ammissibilità, ne fanno espressa richiesta, la consultazione referendaria si tiene tuttavia nella primavera successiva, contemporaneamente alle eventuali consultazioni elettorali straordinarie di cui all'articolo 2.

3. Le votazioni per i referendum costituzionali previsti dall'articolo 138 della Costituzione si svolgono nell'ambito della prima consultazione elettorale generale di cui all'articolo 1 della presente legge, che sia celebrata dopo la pubblicazione della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione di cui all'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Se nessuna consultazione elettorale è prevista nei dodici mesi successivi alla data di pubblicazione della predetta ordinanza, la votazione si tiene nella primavera successiva, contemporaneamente alle eventuali consultazioni elettorali straordinarie di cui all'articolo 2.

4. Le votazioni per i referendum previsti dagli statuti delle Regioni, delle Province e dei Comuni si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali, nell'ambito della prima tornata elettorale annuale successiva alla verifica, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, della loro ammissibilità.

5. Le disposizioni dei precedenti commi si applicano allorché la verifica della ammissibilità dei referendum, nelle forme previste dalle leggi e dagli statuti in vigore, sia intervenuta e sia stata pubblicata almeno trenta giorni prima della data prevista per la tornata elettorale di cui all'art. 1 della presente legge. Se essa sia intervenuta o sia stata pubblicata dopo il predetto termine, la votazione referendaria si tiene nell'ambito della tornata elettorale successiva.

Articolo 4

(Svolgimento delle elezioni e dei referendum nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano)

1. Le disposizioni degli articoli 1, 2 e 3 della presente legge costituiscono principio generale dell'ordinamento della Repubblica.

2. Con disposizioni di attuazione dei rispettivi statuti speciali, si provvede a disciplinare la durata dei mandati e la fissazione della data delle elezioni dei

Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei referendum da tenere nelle medesime regioni e province autonome, in modo da farle coincidere con le tornate elettorali previste dall'art. 1.

Articolo 5

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Gli organi elettori degli enti locali in scadenza di mandato nell'anno 2008 sono prorogati all'anno 2009 e sono rinnovati contestualmente alle elezioni dei membri del Parlamento europeo previste per quell'anno.
2. Salvo quanto previsto all'articolo 2, comma 1, lettera a), sono prorogate al 2009 le gestioni commissariali e gli organi di governo ordinari degli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e le gestioni commissariali di cui all'articolo 85 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.
3. La durata del mandato degli organi dei Comuni e delle Province eletti nel 2007 è stabilita in quattro anni.
4. Il Consiglio regionale e il Presidente della Regione Molise, eletti nell'autunno del 2006 durano in carica fino alla tornata elettorale del 2011. Il Consiglio regionale e il Presidente della Regione Molise, eletti nel 2011 durano in carica fino alla tornata elettorale del 2015.

Articolo 6

(Disposizioni finanziarie)

1. Le spese delle consultazioni elettorali e delle votazioni referendarie disciplinate dai precedenti articoli sono interamente a carico del bilancio dello Stato. Le spese per consultazioni elettorali o referendarie, svolte in date diverse da quelle stabilite ai sensi dell'articolo 1, secondo e terzo comma, sono a carico dei bilanci delle rispettive amministrazioni.
2. I risparmi derivanti dal raggruppamento in una sola tornata annuale delle votazioni elettorali e referendarie sono destinati alla copertura delle spese connesse alla attuazione di un piano di incremento del numero delle sezioni elettorali, definito e approvato dal Ministro dell'Interno, con proprio decreto, sul conforme parere delle competenti commissioni parlamentari.
3. Dall'attuazione della presente legge non possono derivare maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Svolgimento nello stesso giorno delle consultazioni elettorali (*election day*)

Articolo 1

(Svolgimento delle votazioni in un'unica tornata elettorale annuale)

1. Le votazioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, per le elezioni dei componenti la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, per i Consigli regionali e per i Presidenti di Regione, per i Consigli Provinciali e per i Presidenti di Provincia, per i Consigli comunali e per i Sindaci, per gli organi elettivi dei municipi, circoscrizioni o quartieri, nonché per quelli delle Città metropolitane di cui all'art. 114 della Costituzione, che debbano tenersi nel medesimo anno, si svolgono contestualmente, in un'unica tornata elettorale, in due giornate successive, determinate nei modi previsti dai commi successivi.

2. Nel caso nel quale la tornata elettorale comprenda le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, la data delle elezioni è stabilita con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in conformità con le disposizioni che ne regolano lo svolgimento nell'Unione europea; la consultazione si svolge di norma in una giornata di domenica e in una parte della giornata di sabato che immediatamente la precede.

3. Per le altre tornate elettorali non disciplinate dal comma 2, la data delle elezioni di cui al comma 1 è stabilita, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno e in una parte della successiva giornata di lunedì.

4. Ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, la durata del mandato dei Consigli regionali è di cinque anni; essa si intende tuttavia accorciata o prolungata del numero di giorni necessari per far coincidere il rinnovo dei Consigli con la relativa tornata elettorale generale annuale di cui all'articolo 1. In caso di scioglimento anticipato di un Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, si procede a nuove elezioni nei termini previsti dalle norme vigenti, ma la durata del Consiglio regionale e del Presidente di Regione in tal modo eletti è ridotta fino a un minimo di quattro anni o prolungata fino a un massimo di sei anni, in modo da far

coincidere il successivo loro rinnovo con una delle consultazioni elettorali generali di cui al comma 1.

Articolo 2

(Svolgimento delle votazioni per i referendum)

1. Le votazioni per i referendum abrogativi previsti dall'art. 75 della Costituzione si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali, nell'ambito della prima tornata elettorale annuale successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'ammissibilità del referendum. Resta tuttavia fermo quanto disposto dall'art. 31 della legge 25 maggio 1970, n. 352.
2. Le votazioni per i referendum costituzionali previsti dall'art. 138 della Costituzione si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali, nell'ambito della prima tornata elettorale annuale successiva alla pubblicazione della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione di cui all'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352.
3. Le votazioni per i referendum previsti dagli statuti delle Regioni, delle Province e dei Comuni si svolgono congiuntamente alle consultazioni elettorali, nell'ambito della prima tornata elettorale annuale successiva alla verifica, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, della loro ammissibilità.
4. Le disposizioni dei precedenti commi si applicano allorché la verifica della ammissibilità dei referendum, nelle forme previste dalle leggi e dagli statuti in vigore, sia intervenuta e sia stata pubblicata almeno trenta giorni prima della data prevista per la tornata elettorale annuale di cui all'art. 1, primo comma, della presente legge. Se sia intervenuta o sia stata pubblicata, dopo il predetto termine, la votazione referendaria si tiene nell'ambito della tornata elettorale dell'anno successivo.

Articolo 3

(Svolgimento delle elezioni e dei referendum nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano)

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono principio generale dell'ordinamento della Repubblica.
2. Con disposizioni di attuazione dei rispettivi statuti speciali, si provvede a disciplinare la fissazione della data delle elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei referendum da tenere nelle medesime regioni e province autonome, in modo da farle coincidere con le tornate elettorali previste dall'art. 1.

Articolo 4

(Disposizioni finanziarie)

1. Le spese delle consultazioni elettorali e delle votazioni referendarie disciplinate dai precedenti articoli sono interamente a carico del bilancio dello Stato. Le spese per consultazioni elettorali o referendarie, svolte in date diverse da quelle stabilite ai sensi dell'articolo 1, secondo e terzo comma, sono a carico dei bilanci delle rispettive amministrazioni.
2. I risparmi derivanti dal raggruppamento in una sola tornata annuale delle votazioni elettorali e referendarie sono destinati alla copertura delle spese connesse alla attuazione di un piano di incremento del numero delle sezioni elettorali, definito e approvato dal Ministro dell'Interno, con proprio decreto, sul conforme parere delle competenti commissioni parlamentari.
3. Dall'attuazione della presente legge non possono derivare maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Appendice statistica

Dati statistici sulle elezioni amministrative
previste per il 2007 e il 2008

DATI STATISTICI SULLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE IN CALENDARIO PER IL 2007 E IL 2008

Tornata elettorale del 2007

Alla tornata elettorale del 2007 sono interessate **7 Province** e **904 Comuni**, di cui 157 cd. superiori (pop. superiore a 15.000 ab.), compresi 3 capoluogo di Regione e 24 capoluogo di Provincia.

La **popolazione interessata** è **superiore** agli **11 milioni** (considerando una sola volta gli enti interessati a più elezioni), concentrata prevalentemente tra Province (3.389.000) e Comuni superiori (9.131.000).

Da una sommaria analisi della composizione politica delle giunte, emerge che le **7 Province** che andranno al voto sono amministrate **4** da coalizioni di **centro-destra** (per un totale di **2.018.801 ab.**) e **3** da coalizioni di **centro-sinistra** (per un totale di **1.371.139 ab.**).

Per quanto riguarda i Comuni superiori, nei tre Comuni capoluogo di Regione, la ripartizione è la seguente: **2** comuni amministrati dal **centro-destra** (Palermo e L'Aquila, per un tot. di 743.582 ab.) e **1** dal **centro-sinistra** (Genova, 612.000 ab.).

Nei Comuni capoluogo di Provincia, **12** sono a guida **centro-destra** (960.990 ab.); **11** a guida **centro-sinistra** (875.603 ab.); 1 è commissariato;

Nei restanti 130 Comuni superiori, **78** hanno sindaci del **centro-sinistra**; **43** di **centro-destra**; 9 sono commissariati (o non è stato possibile reperire il dato).

Tornata elettorale del 2008

Alla tornata elettorale del 2008 sono interessate **2 Regioni** a Statuto speciale (Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia), **15 Province** (tra cui Trento, Bolzano e Roma), e **461 Comuni**, di cui 61 cd. superiori (pop. superiore a 15.000 ab.), compresi 8 capoluogo di Provincia.

La **popolazione** interessata al voto è pari a **9.631.557**, (1.200.000 nelle Regioni, 5.170.000 nelle Province, 3.630.000 nei Comuni).

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali, **8** sono guidate dal **centro-sinistra** (con **5.375.062 ab.**, tra cui Roma), **5** dal **centro-destra** (**4.222.492 ab.**), **1** dalla SVP (Bolzano) e **1** è di nuova istituzione (B.A.T.).

Per i comuni capoluogo di Provincia, **5** sono amministrati dal **centro-sinistra** (**555.346 ab.**) e **3** dal **centro-destra** (**209.009 ab.**).

Negli altri 53 Comuni superiori, le amministrazioni di **centro-sinistra** sono **33** e quelle di **centro-destra** **17** (più 3 Comuni commissariati)

ASTRID

Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche
Corso Vittorio Emmanuele II, 142 – 00186 Roma
astrid@astridweb.it www.astrid.eu