

ANTONIO FERRARA *

Sistema di elezione degli organi regionali **

SOMMARIO: 1. I molteplici aspetti della materia — 2. Il quadro di riferimento costituzionale e statutario — 3. I principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale — 3.1. L'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze — 3.2. L'individuazione dei criteri relativi all'elezione del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale — 3.3. Il divieto di mandato imperativo — 3.4. La promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive — 3.5 L'individuazione della durata della legislatura — 4. I sistemi elettorali regionali — 4.1. La nuova legge elettorale toscana a doppio turno — 4.2. I nuovi sistemi elettorali di Marche e Sardegna a premio decisivo ma condizionale — 4.3. Le modifiche alle leggi elettorali delle altre regioni — 4.3.1. Le innovazioni concernenti il premio di maggioranza — 4.3.2. Le innovazioni concernenti il c.d. voto disgiunto — 4.3.3. Le innovazioni concernenti la c.d. clausola di sbarramento — 5. Gli aspetti peculiari della disciplina elettorale nelle regioni a statuto speciale. — Bibliografia

1. I molteplici aspetti della materia

Guardando alla materia legislativa individuata dall'art. 122, primo comma, della Costituzione, possiamo immediatamente verificare che non abbiamo a che fare con un oggetto del tutto unitario, non solo perché la stessa disposizione costituzionale tiene separato il *sistema di elezione* dai *casi di ineleggibilità e incompatibilità*, ma anche perché del primo (il sistema di elezione) si dà in dottrina sia un significato stretto (inteso come formula elettorale di trasformazione dei voti in seggi)¹ sia uno ampio (inteso come disciplina dell'intero procedimento elettorale)² e i secondi (i casi di ineleggibilità e incompatibilità) sono solo una parte della residua materia elettorale regionale³.

* Primo ricercatore ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referendum. Contributo destinato alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

¹ Per primo in tal senso v. F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 32.

² Per primo in tal senso v. C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, supplemento del Commentario della Costituzione fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna, Zanichelli, 2002, p. 117 ss.

³ Tale specificazione, dunque, potrebbe essere ritenuta indicativa della volontà di riferire tutta la rimanente legislazione c.d. di contorno a uno o più titoli di competenza diversi dall'art. 122, primo co., cost. (cfr. G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, CEDAM, 2013, p. 25).

Possiamo rilevare, tuttavia, che col tempo si è formato un chiaro orientamento interpretativo della Corte costituzionale che, con la sent. 14 giugno 2012, n. 151, ha riconosciuto alle regioni la competenza legislativa concorrente — ai sensi dell'art. 122, primo comma, cost. — per tutti gli aspetti del fenomeno elettorale, e dunque per:

- a) la disciplina del sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi;
- b) la disciplina del procedimento elettorale nonché, più in generale, dello svolgimento delle elezioni⁴;
- c) la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità⁵;
- d) la legislazione elettorale c.d. di contorno⁶, da intendersi in senso residuale rispetto alle prime tre.

In questa trattazione di carattere generale ci soffermeremo esclusivamente sulla disciplina del sistema di elezione regionale in senso stretto, rinviando — per un approfondimento del tema e l'esame degli altri aspetti della materia sopra indicati — ad un successivo e più ampio lavoro di cui questo saggio costituisce uno stralcio e un'anticipazione.

2. Il quadro di riferimento costituzionale e statutario

Per quanto riguarda l'elezione degli organi di governo della regione è la Costituzione stessa a prevedere che il presidente della giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, sia eletto a suffragio universale e diretto (art. 122, quinto co.)⁷. Spetta dunque senz'altro alla fonte statutaria, e non alla legislazione ordinaria (statale o regionale), la determinazione del sistema di preposizione alla carica dell'organo di vertice dell'esecutivo regionale⁸. Tale scelta rientra, infatti, nella materia *forma di governo* che l'art. 123, primo co., cost. riserva agli statuti regionali "in armonia con la Costituzione"⁹. Non si può pretendere,

⁴ Vale a dire "il complesso della normativa apprestata all'espletamento dell'atto elettorale", al di là del sistema elettorale in senso stretto (così F. Lanchester, *op.cit.*, p. 27), che il cit. A. definisce "legislazione elettorale generale". Più comune è, però, la formula di "sistema elettorale in senso ampio" (qui fatta propria anche dalla C. cost.).

⁵ La richiamata decisione si limita a esplicitare il significato (ampio) da attribuire all'espressione "sistema elettorale"; non è dubbio, invece, — come già rilevato — che "i casi di ineleggibilità e di incompatibilità" sono assegnati alla competenza concorrente delle regioni già dalla lettera della disposizione costituzionale.

⁶ Nel caso di specie della richiamata decisione costituzionale si trattava della normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei consigli regionali e il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne.

⁷ In caso di conferma statutaria del modello costituzionalmente preferito trova diretta applicazione anche la disposizione costituzionale che prevede il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* per gli organi di governo delle regioni (art. 126, terzo co.).

⁸ C. cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 2, punto 8 in diritto.

⁹ L'inderogabilità della disposizione che individua gli organi essenziali delle regioni (art. 121, primo co., cost.) e di quella che consente al consiglio regionale di votare la sfiducia nei confronti del presidente della giunta regionale sia se eletto dal consiglio regionale sia se eletto a suffragio universale e diretto (art. 126, secondo e terzo co., cost.), ad es., consente allo statuto di adottare esclusivamente una forma di governo di tipo parlamentare o neo-parlamentare (v. sul punto A. BURATTI, *Forma di governo (e altre competenze statutarie)*, in G. GUZZETTA - F.S. MARINI - D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli, 2015, p. 186.)

tuttavia, in nome di questa competenza, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie¹⁰. Alla medesima materia sono riferibili, inoltre, la determinazione del numero dei consiglieri regionali¹¹, la disciplina dell'eventuale regime di prescadenza¹² o *prorogatio*¹³ degli organi regionali¹⁴, l'indicazione dei termini di indizione delle elezioni regionali e della prima

¹⁰ "Se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi e procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale" (*Ibidem*).

¹¹ C. cost., sent. 13 gennaio 2006, n. 3 e C. cost., sent. 15 giugno 2011, n. 188. V. poi però C. cost., sent. 20 luglio 2012, n. 198, che con, *overruling*, ha riconosciuto la legittimità dell'art. 14, co. 1, lett. a) e b), del d.l. n. 138/2011, laddove, in ossequio al principio in base al quale tutti i cittadini hanno diritto ad essere egualmente rappresentati (arg. ex artt. 48 e 51 cost.), e nel quadro della finalità generale di contenimento della spesa pubblica, fissa criteri di proporzione tra cittadini elettori, consiglieri eletti e assessori nominati cui gli statuti devono conformarsi, eliminando, di fatto, ogni autonoma determinazione regionale al riguardo. Se è vero, infatti, che i criteri di proporzione fissati dalla legislazione dello Stato mirano a garantire il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, non pare legittimamente praticabile una riduzione del numero *massimo* (*sic*) dei consiglieri regionali o degli assessori assegnati alle regioni per fasce di popolazione (ipotesi pur astrattamente consentita dalla lettera delle disposizioni richiamate, al presumibile fine di preservare una parvenza di residua autonomia statutaria al riguardo). A commento di questa decisione v. S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2012, p. 2869 ss.

¹² Per essa si intende la previsione di un'attenuazione dei poteri degli organi a investitura democratica in prossimità della loro scadenza che la sent. della C. cost., 23 giugno 2014, n. 181, ha ritenuto spettare, nella sua regolazione di dettaglio, alla legislazione statutaria ma senz'altro necessaria, in linea di principio, al fine di garantire che gli organi regionali "nell'immediata vicinanza al momento elettorale" si limitino effettivamente ad assumere "determinazioni del tutto urgenti e indispensabili", astenendosi da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori (principi simili, anche se meno rigorosamente esposti sul piano dogmatico, si ricavano già dalla sent. n. 68/2010). Per le regioni a statuto ordinario, in mancanza di diversa previsione dei rispettivi statuti, sembrerebbe restare comunque applicabile, dunque, quanto previsto dall'art. 3, co. 2, legge 17 febbraio 1968, n. 108, secondo il quale gli organi regionali "esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni" con i poteri a essi riconosciuti, da consolidata giurisprudenza costituzionale, analoghi a quelli degli organi in regime di *prorogatio* (v. sent. n. 468/1991 e n. 515/1995); sulla questione v. però *infra* nt. 104.

¹³ Secondo la sent. della C. cost., 5 giugno 2003, n. 196, infatti, la disciplina dei limiti all'attività degli organi in regime di *prorogatio* (tra la data della loro scadenza e quella della loro sostituzione) attiene senz'altro alla forma di governo - e non può essere ricondotta né alla materia elettorale, in senso ampio, né alla durata del mandato elettivo, di esclusiva competenza statale - giacché essa non incide sulla durata del mandato elettivo (come avviene nel caso di scioglimento o rimozione sanzionatori ex art. 126, primo co., cost.) ma solo sull'esercizio dei poteri degli organi regionali nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, del loro mandato e l'entrata in carica dei nuovi organi. Per le medesime ragioni, in caso di annullamento giurisdizionale delle elezioni regionali (ciò che comporta il venir meno, *ex tunc*, dello stesso titolo di investitura degli organi regionali), la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali fino alle nuove elezioni rientra nella competenza statutaria regionale. La C. cost. con la sent. 26 febbraio 2010, n. 68 (successivamente richiamata dalle sentenze nn. 44, 55, 64, 81 e 158 del 2015 e nn. 157 e 243 del 2016), ha precisato inoltre che, anche in mancanza di un'espressa limitazione statutaria dei poteri degli organi regionali in regime di *prorogatio*, l'esistenza di questi limiti è da ritenersi comunque "immanente" all'istituto medesimo. Conseguentemente, le norme statutarie vanno interpretate, "in armonia con la Costituzione", conformemente alle limitazioni dedotte dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Le assemblee legislative regionali in regime di *prorogatio*, pertanto, saranno tenute a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano "indifferibili e urgenti" ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi di diritto interno o comunitario.

¹⁴ Sebbene le disposizioni normative relative alla *prescadenza* e alla *prorogatio* fanno diretto riferimento, in genere, ai soli poteri del consiglio regionale non vi è dubbio che anche i poteri delle giunte regionali risultino, parallelamente, limitati durante la fase elettorale, e fino alla loro sostituzione, in virtù del necessario e indissolubile rapporto

seduta del consiglio regionale¹⁵. Compete sempre allo statuto, inoltre, quanto alla propria competenza in materia di fonti normative regionali, prevedere — eventualmente — che la legislazione elettorale regionale debba essere approvata a maggioranza assoluta o speciale¹⁶.

Va precisato, inoltre, che sebbene, in base alla lettera della disposizione costituzionale, sembrerebbe che la disciplina del sistema di voto debba (o quantomeno possa) riguardare non solo il consiglio regionale e il presidente della giunta regionale ma anche “gli altri componenti” dell’esecutivo regionale (e dunque, quantomeno, gli assessori), si deve escludere che la legislazione elettorale regionale possa effettivamente disciplinare l’elezione diretta dei membri della giunta diversi dal suo presidente¹⁷. E’ evidente infatti che, qualora lo statuto regionale abbia optato per la forma di governo indicata dal combinato disposto dell’art. 122, quinto comma, e dell’art. 126, terzo comma, cost.¹⁸, una legge regionale che prevedesse l’elezione diretta dei membri dell’esecutivo non sarebbe conforme allo statuto e alla Costituzione¹⁹, e che qualora, invece, lo statuto abbia optato per un sistema parlamentare di tipo classico, sarà esso stesso a disciplinare l’elezione del presidente e dei membri della giunta da parte del consiglio regionale²⁰ — attenendo tale elezione a un aspetto essenziale della “forma di governo” — e, per

fiduciario che lega l’organo legislativo e quello esecutivo. Ciò vale nonostante l’autonoma legittimazione popolare del presidente della giunta regionale eletto direttamente dal corpo elettorale e la conseguente mancanza di un voto consiliare di fiducia iniziale (art. 126, secondo e terzo co., cost.). Sul punto la giurisprudenza costituzionale non si è mai chiaramente soffermata, purtuttavia la giurisprudenza amministrativa non ha mostrato dubbi ad estendere anche agli organi esecutivi i medesimi principi che limitano i poteri dei consigli regionali nel periodo successivo all’indizione delle elezioni e fino al completamento delle operazioni di proclamazione (Cons. St., V, sent. 15 gennaio 2013, n. 180). In tal caso, peraltro, assai opportunamente in ragione della peculiare natura delle funzioni spettanti agli esecutivi, si è precisato che oltre all’adozione degli atti indifferibili e urgenti gli organi regionali possono adottare anche gli atti di ordinaria amministrazione (ciò che trova applicazione, anche se in misura senz’altro minore, anche con riferimento agli atti del consiglio regionale: in primo luogo, per gli atti non legislativi).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ C. cost., n. 2/2004, *cit.* Per l’approvazione delle leggi elettorali lo st. Liguria prevede la maggioranza dei due terzi, lo st. Piemonte la maggioranza dei tre quinti e gli statuti Calabria, Lazio, Puglia e Umbria la maggioranza assoluta.

¹⁷ Cfr. A. Pertici, *sub art. 122*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, UTET, 2006, pp. 2428-2429.

¹⁸ Vale a dire: per un sistema di governo “neoparlamentare” in cui il presidente, eletto a suffragio universale e diretto, ha il potere di nomina e di revoca dei componenti della giunta (per tale classificazione della forma di governo regionale v. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni cost.*, 2002, n. 1, p. 107 ss.).

¹⁹ Ciò che pare confermato dalla sent. 13 gennaio 2014, n. 2, con la quale la C. cost. ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria 31 luglio 2003 della regione Calabria per la parte in cui prevedeva, tra l’altro, l’elezione diretta del presidente e del vice presidente della giunta regionale e l’eventualità del subentro del vicario nei casi in cui l’art. 126, terzo co., cost. prevede, invece, le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio. Secondo la Corte, infatti, l’elezione diretta del vice presidente determinerebbe una sua autonoma legittimazione popolare che risulterebbe non armonizzabile con la forma di governo a elezione diretta del (solo) presidente. Nel caso di specie, in particolare, l’istituto del subentro del vicario avrebbe determinato l’eliminazione del “potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso consiglio regionale”, riducendo radicalmente i poteri di indirizzo del presidente eletto.

²⁰ Analogamente a quanto disposto dal quinto co. dell’art. 122 cost. prima della legge cost. n. 1/1999: “Il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale (...)”.

quanto non direttamente previsto dallo statuto, sarà (eventualmente) il regolamento interno del consiglio a dettagliare la disciplina statutaria e non certo la legislazione elettorale regionale²¹.

Infine, in base al principio espresso dall'art. 117, primo comma, cost., secondo il quale la potestà legislativa nella Repubblica italiana è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, anche siffatti vincoli vanno considerati di carattere costituzionale e vanno ad integrare il limite generale di *armonia con la Costituzione* che incontrano gli statuti e, conseguentemente, le leggi regionali nella materia elettorale. Sotto questo profilo, non si rinvergono — con riferimento alle elezioni regionali — particolari limiti derivanti dal diritto dell'Unione europea; si può segnalare, invece, la crescente rilevanza assunta, anche in questo caso, dalla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (CEDU)²². Questo trattato internazionale garantisce tra l'altro, infatti, il diritto a *libere elezioni*²³, che — secondo la Corte di Strasburgo — impone anche una certa stabilità della legislazione elettorale, giacché “se uno Stato modifica troppo spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza”²⁴; le misure adottate, inoltre, andranno esaminate con particolare attenzione qualora esse operino, del tutto o in via principale, ai danni dei partiti di opposizione²⁵. Come ha chiarito la nostra giurisprudenza amministrativa²⁶, tuttavia, sebbene l'indicata decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo richiami anche espressamente, nella sua motivazione, il *Codice di buona condotta in materia elettorale*, approvato nel 2003 dall'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa²⁷, tale atto di *soft law* (vale a dire, di indirizzo per gli stati) — ancorché richiamato — mantiene il suo carattere non direttamente vincolante e, dunque, dall'art. 3 del protocollo addizionale CEDU non può farsi discendere “un divieto totale e tassativo di introdurre modifiche normative in ambito elettorale nell'anno che precede la competizione” e, comunque, come si evince dalla medesima

²¹ Così come avveniva prima della revisione costituzionale del 1999.

²² A partire dalla note sentenze gemelle del 2007 (n. 348 e 349) e con giurisprudenza costante (*ex multis* sent. n. 113/2011) la Corte costituzionale, infatti, ha riconosciuto alle disposizioni della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (c.d. Corte di Strasburgo, d'ora in poi Corte EDU), carattere di norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in (ritenuta) violazione dell'art. 117, primo co., cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

²³ V. l'art. 3 del protocollo addizionale n. 1 della Convenzione firmata a Parigi il 20 marzo 1952, che, com'è stato accertato dalla sent. Corte e.d.u. 1° luglio 2004, ric. n. 36681/97, *Vito Sante Santoro c. Italia*, § 50 ss., si estende senz'altro anche alle elezioni regionali.

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, § 68. Nel caso di specie, la modifica controversa alla legislazione elettorale intervenne, senza alcuna necessità o urgenza, (solo) due mesi prima delle elezioni e (solo) un mese prima della scadenza del termine per la presentazione delle candidature.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Cons. reg. sic., sez. giurisd., 28 gennaio 2015, n. 76.

²⁷ Secondo il cui § 63 “gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni non dovrebbero poter essere modificate entro l'anno che precede le elezioni, o dovrebbero essere trattate a livello costituzionale o a livello superiore a quello della legge ordinaria”

sentenza della Corte di Strasburgo, siffatte modificazioni, anche in questo periodo temporale, “si pongono in contrasto con i valori convenzionali solo se esse comprimono il diritto di elettorato senza adeguata ragione, come avviene nel caso in cui la modifica non risponde ad alcun interesse generale o peggio risulta ispirata a finalità discriminatorie verso le minoranze o alla volontà di conculcare le opposizioni”²⁸.

3. I principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale

I principi fondamentali concernenti il sistema di elezione sono quelli stabiliti dal decreto legislativo 2 luglio 2004, n. 165 (e sue successive modificazione e integrazioni), recante “disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione”.

Va detto, in via preliminare, che sebbene detto decreto dichiarò²⁹ di voler stabilire “in via esclusiva” siffatti principi non può senz’altro ammettersi³⁰ che l’auto-qualificazione legislativa possa escludere la coesistenza originaria o la sopravvenienza successiva di altre norme di principio poste al di fuori di questo atto normativo³¹. E’ certo, però, che in virtù di questa dichiarata esclusività e, soprattutto, della effettiva strutturazione del provvedimento esso intende proporsi secondo il modello — senz’altro virtuoso ma un po’ *démodé* — della legge di

²⁸ Si può segnalare, come possibile ipotesi di violazione di siffatti limiti nell’ambito dell’ordinamento italiano, il caso sottostante al giudizio costituzionale promosso con l’ordinanza del TAR Calabria, 20 marzo 2015, n. 149, *Ferro Wanda c. Regione Calabria*, con la quale è stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della l.rg. Calabria 12 settembre 2014, n. 19, per violazione dell’art. 117, primo co., cost., in relazione all’art. 3 del protocollo addizionale n. 1 della CEDU (secondo l’interpretazione che ne ha dato la Corte di Strasburgo con la decisione *Ekoglasnost c. Bulgaria*, n. 30386/05, §§ 68-72, Corte EDU 2012, ma v. già *Partito laburista georgiano c. Georgia*, n. 9103/08, § 88, Corte EDU 2008). La disposizione in questione, infatti, è stata adottata circa due mesi prima della consultazione elettorale (da un organo elettivo in *prorogatio*) e il giudice *a quo* ha ritenuto di non poter evincere — a parte la separata questione dei poteri degli organi scaduti — un’ipotesi che potesse giustificare, alla luce dei principi espressi dalla Corte di Strasburgo, l’adozione di modifiche del sistema elettorale a ridosso delle consultazioni già indette. Nello specifico, la contestata disposizione di legge sopprimeva la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato presidente della giunta regionale che avesse riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto. La C. cost., tuttavia, sulla base del proprio consolidato orientamento, ha senz’altro dichiarato l’illegittimità costituzionale di detta previsione legislativa in quanto adottata da un organo legislativo in regime di *prorogatio*, senza che ricorressero le condizioni che lo consentissero alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale nell’interpretazione dell’art. 123 cost. (su cui v. *supra* nt. 13), e ha ritenuto assorbita la questione relativa alla violazione dell’art. 117, primo co., cost., in relazione all’art. 3 del protocollo addizionale n. 1 della CEDU (C. cost., sent. 22 novembre 2016, n. 243). Sebbene, dunque, i giudici di Palazzo della Consulta non si siano espressi, appare comunque significativo che una simile questione di legittimità costituzionale, per la prima volta, sia stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata nella sede di un giudizio principale.

²⁹ All’art. 1.

³⁰ Come già evidenziato dai primi interpreti della disposizione (v. A. STERPA, *Commento all’art. 1*, in B. CARAVITA, a cura di, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 4-6 e 9-11).

³¹ Costante e consolidata è, infatti, la giurisprudenza costituzionale secondo la quale la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza (*ex plurimis* C. cost., sent. 27 giugno 2012, n. 164).

cornice per l'intera materia riferibile all'art. 122, primo comma, della Costituzione³². E' da dire, però, che se questo intento di (tendenziale) unitarietà e completezza è stato effettivamente realizzato — e mantenuto nel corso del tempo³³ — con riferimento al sistema di elezione in senso stretto e per i casi di ineleggibilità e incompatibilità, lo stesso non vale, però, con riferimento alla disciplina concernente il procedimento elettorale, lo svolgimento delle elezioni e la c.d. legislazione di contorno (rispetto alle quali sono quasi del tutto assenti disposizioni di principio). Si tratta in questo caso, infatti, di ulteriori ambiti normativi che la giurisprudenza costituzionale, nel tempo, ha senz'altro riferito alla competenza legislativa concorrente³⁴ ma che all'indomani delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, e anche della legge quadro sulle elezioni regionali, non era affatto certo che si potessero ricondurre alla nozione di "sistema elettorale" (inteso in senso tanto ampio da comprendere tutti gli aspetti della materia elettorale regionale) di cui all'art. 122, primo comma, della Costituzione e non piuttosto a diversi titoli di competenza legislativa esclusiva statale o residuale regionale³⁵. Per questi ulteriori ambiti di disciplina, pertanto, i principi fondamentali andranno ricavati, salvo limitatissime eccezioni, al di fuori della legge di cornice.

Tornando allora ai principi fondamentali in materia di sistema di elezione (in senso stesso) essi sono cinque e concernono:

3.1. L'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze

Si tratta, questo, di un principio assai generale, che — al contrario dei successivi, che si propongono con una formulazione di carattere alternativo o puntuale — si riferisce sia al caso in cui lo statuto regionale abbia confermato la forma di governo neo-parlamentare con elezione a suffragio universale e diretto del presidente della giunta regionale (quella che si desume dal combinato disposto dell'art. 122, quinto comma, e dell'art. 126, terzo comma, cost.) sia al caso in cui, invece, lo statuto — avvalendosi del potere di deroga consentito dalle medesime disposizioni costituzionali — abbia optato per una forma di governo tipicamente parlamentare e, dunque, per l'elezione consiliare della giunta e del suo presidente³⁶. La disposizione si

³² A fronte della diffusa inerzia del legislatore nell'approvare leggi che stabiliscano, per singole materie, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale, in ossequio alla IX disp. trans. cost. e alle migliori prassi in materia di qualità della normazione.

³³ La tendenziale unicità della disciplina di competenza statale sembrerebbe essere stata mantenuta anche dalla successiva legislazione che è (tendenzialmente) intervenuta con la tecnica della novella normativa alla medesima legge quadro.

³⁴ V. la cit. sent. 151/2012 della C. cost.

³⁵ V. G. PERNICIARO, *op. cit.*, p. 23 ss.

³⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale intervenuta prima dello statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 638.

presenta però così *laconica*³⁷ da risultare poco stringente sul piano normativo³⁸. Se, dunque, può risultare azzardato, come alcuni ritengono³⁹, far derivare dal principio assiologico di *agevolare la formazione di stabili maggioranze* e di *assicurare la rappresentanza delle minoranze* l'esclusione di diritto dei sistemi elettorali proporzionali o maggioritari puri (in quanto i primi non favorirebbero la formazione di stabili maggioranze⁴⁰ e i secondi non assicurerebbero, sempre e comunque, la rappresentanza delle minoranze⁴¹), può senz'altro convenirsi, invece, che tali assiomi ripropongono in forma sintetica "le coordinate fondamentali del sistema elettorale transitorio, in quanto congeniali rispetto alle aspettative del sistema politico, coniugando le esigenze della governabilità nel quadro di un assetto politico bipolare (da qui la previsione di un premio certo e 'variabile' nella sua entità) con quelle della rappresentanza (da qui il mantenimento di un sistema accentuatamente proporzionale per l'elezione dei quattro quinti dei consiglieri)"⁴² e hanno senz'altro fin qui *politicamente favorito*⁴³ — permanendo l'assetto bipolare⁴⁴ — l'adozione nelle singole regioni di sistemi elettorali proporzionali corretti in senso maggioritario (variazioni sul tema, più o meno originali, del sistema elettorale transitorio).

3.2. L'individuazione dei criteri relativi all'elezione del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale

Qualora il presidente della giunta regionale, secondo lo statuto, sia eletto a suffragio universale e diretto, la legge elettorale deve prevedere che la sua elezione sia contestuale a quella del consiglio regionale; qualora, invece, il medesimo presidente sia eletto con modalità diverse, la legge elettorale deve prevedere termini tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per la sua elezione e per l'elezione degli altri componenti della giunta.

La norma di principio, in questo caso, si propone in forma alternativa. Nella prima ipotesi, per l'elezione popolare diretta, si ripropone la medesima formula base del sistema elettorale

³⁷ Così M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, CEDAM, 2008, p. 277.

³⁸ Si tratta di osservazione ampiamente diffusa in dottrina ma v. quantomeno E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale e i suoi sottosistemi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, p. 372.

³⁹ V., tra gli altri, quantomeno M. COSULICH, *op. cit.*, p. 278.

⁴⁰ Si potrebbe ritenere, però, che anche un sistema proporzionale puro (e dunque senza sbarramenti né premi) potrebbe favorire la stabilità delle maggioranze grazie a strumenti di razionalizzazione (sfiducia costruttiva) o di ingegneria elettorale (dimensionamento dei collegi)

⁴¹ Per la piena ammissibilità, in termini di efficienza democratica e di capacità rappresentativa, dei sistemi elettorali maggioritari puri v. però, E. GIANFRANCESCO, *op.cit.*, pp. 373-374.

⁴² G. TARLI BARBIERI, *op.loc.cit.*

⁴³ Per un simile criterio di preferenza ricavabile dall'art. 4, co. 1, lett. a), della legge 165/2004 v. M. VOLPI, *Enti territoriali, forma di governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 1196.

⁴⁴ Non è per caso che la fine del vecchio assetto bipolare ha messo in crisi ed esposto a forte tensione i sistemi elettorali misti sia a livello nazionale che a livello regionale.

transitorio⁴⁵, rafforzando l'impressione — già ricavabile dal sottoparagrafo immediatamente precedente — che la conferma della forma di governo regionale costituzionalmente preferita porti con sé, quasi necessariamente e salvo limitati aggiustamenti, anche l'adozione della medesima formula elettorale che si ricava dall'art. 5 della legge cost. n. 5 del 1999⁴⁶. Nella seconda ipotesi, invece, ci si riferisce all'elezione del presidente e degli altri componenti della giunta da parte del consiglio regionale. Va precisato, infatti, che sebbene sul piano strettamente letterale la disposizione sembrerebbe ammettere modalità di elezione diverse da quella a suffragio universale e diretto e quella ad opera del consiglio regionale, la limitata capacità di scelta lasciata agli statuti regionali in merito alla forma di governo (di fatto: le sole possibili varianti del sistema neo-parlamentare o parlamentare classico)⁴⁷, sembra escludere — o comunque ridurre ad un'eventualità assolutamente marginale e astratta⁴⁸ — un sistema di investitura *del terzo tipo*⁴⁹.

Per quanto riguarda l'ipotesi dell'investitura consiliare, si potrebbe formulare — inoltre — il dubbio che la previsione di termini temporali tassativi per l'elezione del presidente e l'elezione o la nomina degli altri componenti della giunta⁵⁰ sia un ambito di competenza riservato alla fonte statutaria e non alla legislazione elettorale. Ciò che sembrerebbe valere, a maggior ragione, per il fatto che la Corte costituzionale ha marcato una forte e non superabile linea di confine tra competenza statutaria, relativamente alla *forma di governo*, e la competenza legislativa, relativamente alla *materia elettorale*⁵¹. Spetta, infatti, allo statuto individuare le modalità di formazione della giunta e la regolazione dei rapporti tra presidente, giunta e consiglio⁵², ed è, certamente, solo in questa sede che si può attribuire carattere *tassativo* al mancato rispetto dei termini indicati (mediante, ad es., la previsione dello scioglimento del consiglio)⁵³. Tuttavia, in ragione del fatto che nessuna regione ha optato per l'elezione consiliare del presidente della

⁴⁵ Ammettendosi solo limitati aggiustamenti di dettaglio, e principalmente, se l'elezione debba avvenire con una sola scheda o due separate (v. F. DRAGO, *Commento alla lettera b), co. 1, dell'articolo 4. Il principio della contestualità e i termini per l'elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in B. CARAVITA, a cura di, *La legge quadro*, cit., p. 142 ss.).

⁴⁶ Ciò che pare confermato dalla legislazione elettorale regionale (v. *infra* § 4).

⁴⁷ Il che esclude, ad es., il sistema presidenziale (nel quale l'elezione può avvenire indirettamente da parte di un'assemblea di grandi elettori), semipresidenziale (nel quale il vertice dell'organo esecutivo può essere nominato dal presidente dell'ente) o direttoriale (nel quale l'organo legislativo elegge un esecutivo collegiale).

⁴⁸ Ciò che, peraltro, fu evidenziato già in sede di primo commento (v. DRAGO, *op.cit.*, p. 145).

⁴⁹ Tanto più che la cit. sent. della C. cost. n. 2/2004 ha ritenuto che anche qualora la nomina del presidente avvenga indirettamente ma, comunque, sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori e l'organo che vi provvede (nella specie il consiglio regionale, ma, in ipotesi, anche un'assemblea di grandi elettori) sia sostanzialmente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, una siffatta nomina è da considerarsi comunque, di fatto, un'elezione diretta, conseguendone la necessaria applicazione degli artt. 122, quinto co., e 126, terzo co., cost.

⁵⁰ Il fatto che la disposizione ammetta solo ipotesi di "elezione" del presidente della giunta e non anche altre forme di preposizione alla carica di tipo non direttamente o indirettamente elettivo, sembrerebbe confermare — a maggior ragione (salvo ricorrere a un'interpretazione correttiva, costituzionalmente conforme) — la mancanza di una terza opzione effettivamente praticabile oltre a quella tra la sua elezione popolare diretta oppure consiliare.

⁵¹ V. la cit. sent. della C. cost. n. 2/2004, punto 8 in diritto.

⁵² V. per tutti C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., p. 96 ss.

⁵³ La fissazione di termini stretti e la previsione del meccanismo della c.d. sfiducia costruttiva costituirebbe, ad es., un possibile strumento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare di tipo classico.

giunta regionale, la questione — almeno allo stato della normazione — rimane priva di effettiva rilevanza.

3.3. Il divieto di mandato imperativo

In questo caso la norma di principio, ponendo un generale divieto, si presenta di carattere puntuale. E' possibile ritenere che la garanzia del libero mandato degli eletti nei consigli regionali possa già ricavarsi da "un principio generale del nostro ordinamento, in quanto espressione immediata della natura rappresentativa della democrazia prevista dalla nostra Costituzione"⁵⁴; è senz'altro da escludere, però, che un simile principio possa in alcun modo attenersi alla materia elettorale⁵⁵. Ne discende, dunque, che tale divieto potrebbe avere un effetto (impropriamente e pur utilmente) esplicativo di un limite costituzionale implicito per l'autonomia statutaria delle regioni, ma non certamente valore di principio per la conseguente legislazione elettorale.

Occorre comunque chiedersi, tuttavia, se sussista effettivamente un siffatto principio costituzionale implicito per gli enti territoriali diversi dallo Stato e quali limitazioni esso ponga — se sussistente — alla eventuale introduzione di istituti di democrazia diretta volti alla revoca del mandato elettivo da parte degli elettori, similmente a quanto previsto in vari paesi democratico-rappresentativi che, almeno in alcuni casi, manifestano in Costituzione il medesimo divieto di mandato imperativo⁵⁶ e che comunque affermano, in positivo, la libertà del mandato elettivo⁵⁷.

Quanto alla prima questione, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale secondo la quale il principio della rappresentanza politica democratica non si prospetta in maniera omogenea per tutti i livelli di governo⁵⁸, appare, infatti, senz'altro più difficile, a partire

⁵⁴ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 459.

⁵⁵ Se il divieto del mandato imperativo fosse da ricondursi alla forma di governo, la sua fissazione spetterebbe — ovviamente — all'autonomia statutaria delle regioni; se, invece, fosse da ritenere un principio costituzionale esplicitato per il solo parlamento nazionale (art. 67 cost.) ma implicitamente riferibile a tutti gli enti territoriali, in quanto enti democratici di natura rappresentativa, esso agirebbe di per sé stesso (in quanto incidente sulla forma di stato o, meglio sulla forma democratico-rappresentativa della Repubblica) e senza alcuna necessità di intermediazione normativa da parte di una norma priva della necessaria competenza (e dunque, potenzialmente, illegittima).

⁵⁶ In Germania, ad es., la costituzione federale pone il principio del divieto di mandato imperativo per il *Bundestag* (art. 38 BVG) e, allo stesso tempo, le costituzioni di alcuni dei *Länder* prevedono lo scioglimento anticipato dei *Landtage* a seguito della decisione popolare (*Volksentscheid*). Le leggi dei *Länder*, inoltre, in alcuni casi prevedono l'istituto del *Abwahl* (*recall*) a livello locale. Tali istituti sono stati ritenuti conformi alla clausola di omogeneità al principio della democrazia rappresentativa (art. 28 BVG). Lo stesso vale per la Svizzera che pone in costituzione il divieto per i membri dell'assemblea federale di ricevere istruzioni (art. 161) e che in alcune costituzioni cantionali consente la revoca degli organi parlamentari e di governo (*Abberufungsrecht*). Sul *Volksentscheid* in Germania e l'*Abberufungsrecht* in Svizzera v. M. OLIVETTI, *Il Recall e i nuovi statuti regionali*, in AAVV, *La potestà statutaria regionale nella riforma della costituzione. Temi rilevanti e profili rilevanti*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 361-364; per un caso di *Abwahl* in Assia v. J. LUTHER, *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 1993-94*, Giur. cost., n. 5, 1995, p. 3903.

⁵⁷ Così in generale nei paesi di cultura anglosassone.

⁵⁸ Secondo la sent. della C. cost. 26 marzo 2015, n. 50, infatti, non prospettandosi il principio della rappresentanza politica democratica in maniera omogenea per tutti i livelli di governo, è da escludere — nel caso di specie — la

dal principio enunciato in Costituzione a tutela del libero mandato parlamentare⁵⁹, derivarne uno di carattere generale che valga, a cascata, per tutti gli enti territoriali, più di quanto valga, per essi, il principio della rappresentanza politica.

Quanto alla seconda questione, qualora si ritenga effettivamente operante anche a livello regionale il divieto del mandato imperativo, tale limite renderebbe probabilmente impercorribile per gli statuti prevedere la revoca del mandato dei singoli consiglieri regionali⁶⁰ ma potrebbe consentire, invece, il *Recall* del consiglio regionale o del presidente della giunta direttamente eletto⁶¹. In questo secondo caso, infatti, la revoca del mandato elettorale si prospetterebbe come una speciale ipotesi di scioglimento anticipato degli organi elettivi (all'esito di un peculiare procedimento di controllo da parte del corpo elettorale)⁶², che non appare incompatibile con il libero mandato degli eletti⁶³. Un simile istituto, infatti, pur salvaguardando la libertà di mandato dei singoli consiglieri, costituirebbe un chiaro disincentivo per spregiudicate operazioni trasformistiche sia che esse — nel caso che gli statuti prevedano l'elezione diretta del presidente — siano perseguite al solo scopo di evitare conclamate crisi politiche e le inevitabili elezioni anticipate che ne conseguirebbero in base al principio *simul stabunt, simul cadent*⁶⁴, sia che esse — qualora gli statuti prevedano (o, meglio, torneranno in futuro a prevedere) una forma di governo parlamentare classica — possano essere

sussistenza di un principio generale dell'ordinamento costituzionale da cui possa ricavarsi la natura immediatamente rappresentativa di tutti gli enti locali (nella specie: le province) e di tutti i loro organi fondamentali (nella specie: le città metropolitane).

⁵⁹ Sulla differenza ontologica tra la nozione di *parlamento* e quella di *consiglio regionale* v. peraltro le due sentenze della Corte costituzionale, 12 aprile 2002, n. 106 e 3 luglio 2002, n. 306, che escludono l'uso dell'argomento analogico — nel silenzio delle norme costituzionali sul consiglio regionale — proprio in ragione della diversa funzione di rappresentanza, nazionale (specificamente riferibile all'art. 67 cost.) o territoriale, che questi due differenti organi esercitano e che non ne consente, dunque, un'assimilazione fondata sul *simile* carattere rappresentativo.

⁶⁰ Non mancano però opinioni, in dottrina, favorevoli all'introduzione di forme di *Recall* anche con riferimento ai singoli parlamentari (v. L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in Riv. AIC, 4, 2012, pp. 23-24; S. FURLANI, *La revoca del mandato elettivo in elezioni locali. Considerazioni sulla base del diritto comparato*, in Nomos, 2000, 2-3, pp. 95-97). Aderendo a questa tesi, varrebbe lo stesso, ovviamente e a maggior ragione, per i consiglieri regionali (e comunali).

⁶¹ E' astrattamente ipotizzabile anche la revoca del presidente non direttamente eletto e dei membri della giunta, in quanto questa ipotesi troverebbe precise corrispondenze in alcune forme di *Recall* della tradizione giuridica anglosassone, tuttavia tale ipotesi sembra più difficilmente armonizzabile con la nostra realtà istituzionale e la nostra tradizione giuridica.

⁶² Sulle procedure relative all'attivazione dell'istituto v. M. OLIVETTI, *Il Recall cit.*, pp. 375-377.

⁶³ Così M. OLIVETTI, *Il Recall cit.*, pp. 370-371.

⁶⁴ Una norma *antiribaltone*, con finalità di stabilizzazione dei governi regionali formatisi a seguito della designazione popolare del presidente della giunta regionale (in quanto indicato come capo della coalizione nella scheda elettorale), fu già inserita nell'ultima legge statale di disciplina delle elezioni regionali (c.d. Tatarella), ante-riforma cost. del 1999. L'art. 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, prevedeva, infatti, che "se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio". Tale disposizione, che ha suscitato numerosi dubbi interpretativi (sui quali v. A. PERTICI, *La norma "antiribaltone" e i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in Regioni, 1998, 1055 ss.), ha cessato di essere applicabile a seguito della legge cost. n. 1 del 1999, la quale ha introdotto il nuovo meccanismo di stabilizzazione noto, appunto, come *simul stabunt, simul cadent* (art. 126, terzo co., cost.).

perseguite, in mancanza di strumenti di stabilizzazione dei governi, anche e più facilmente mediante il frequente ricorso alle crisi di governo.

3.4. La promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive

Questo principio, che non era presente nella versione originaria della legge quadro sulle elezioni regionali, è stato introdotto nella sua forma essenziale nel 2012⁶⁵ e, successivamente, meglio specificato nel 2016⁶⁶. Nella sua attuale versione, esso dispone delle precise misure di riequilibrio che devono essere adottate dalle leggi elettorali regionali nelle tre diverse ipotesi che esse prevedano l'espressione sia del voto di lista sia di quello di preferenza⁶⁷ o del solo voto di lista (c.d. bloccata), nell'ambito di collegi plurinominali⁶⁸, oppure l'espressione del voto in tanti collegi uninominali quanti sono i seggi consiliari⁶⁹. Siffatto principio, tuttavia, pur essendosi precisato nel corso del tempo (assumendo e generalizzando le migliori soluzioni adottate da alcune regioni in materia)⁷⁰, non si propone come particolarmente nuovo per il legislatore elettorale regionale. Fu la riforma costituzionale del 2001, infatti, a introdurre l'innovativa disposizione costituzionale secondo la quale "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive"⁷¹. Tale previsione era chiaramente volta a superare l'orientamento negativo che fu opposto dalla Corte costituzionale (con la sent. n. 422 del 1995) alle prime soluzioni normative volte al riequilibrio di genere nelle candidature alle cariche elettive a livello locale e regionale⁷² e fu poi perfezionata

⁶⁵ Secondo l'art. 3, co. 1, della legge 23 novembre 2012, n. 215, recante disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali, tale principio era infatti così formulato: "promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive".

⁶⁶ Nel testo sostitutivo introdotto dall'art. 1, co. 1, della legge 15 febbraio 2016, n. 20, Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali.

⁶⁷ "In ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima".

⁶⁸ "La legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale".

⁶⁹ "La legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale".

⁷⁰ La soluzione della c.d. doppia preferenza di genere, ad es., fu adottata per la prima volta dalla regione Campania (art. 4, co. 3, della l.rg. 27 marzo 2009, n. 4) e persino avversata dal governo nazionale che promosse la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3, 48 e 51 cost. (poi rigettata dalla C. cost. con sent. 14 gennaio 2010, n. 4).

⁷¹ E' questa la vigente formulazione dell'art. 117, settimo co., della Costituzione. Principio ripreso e sviluppato, in genere, anche dagli statuti regionali. Disposizioni analoghe furono formulate anche per le regioni a statuto speciale con la legge cost. n. 2 del 2001.

⁷² Cfr. L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, co. 7, e 51 della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro cit.*, p. 190.

con la revisione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione⁷³ che ha esteso il medesimo principio ad ogni altra carica elettiva (oltre a quelle regionali). L'unica vera novità che si rinviene nella specificazione del principio fondamentale del sistema elettorale regionale sta dunque nel dettaglio della previsione, la quale, a quindici anni dalla prima formulazione del principio, fa proprie le *migliori prassi regionali*⁷⁴ o spinge a incrementare la *performance* delle misure già in essere⁷⁵, imponendo a tutte le regioni di uniformarsi abbandonando soluzioni minimali di facciata⁷⁶ o, addirittura, posizioni di assoluta inerzia⁷⁷.

3.5. L'individuazione della durata della legislatura

Oltre ai predetti principi fondamentali, in senso proprio, spetta alla legge statale, in via esclusiva, stabilire la durata degli organi elettivi regionali, che l'art. 5 del d. lg. n. 165/2004⁷⁸ fissa in cinque anni decorrenti dalla data delle elezioni, salva l'eventualità dello scioglimento anticipato. La ragione per cui la Costituzione ha affidato a un'unitaria disciplina nazionale la determinazione circa la durata degli organi elettivi regionali, anziché all'autonomia statutaria delle regioni, è da rinvenirsi nella presumibile volontà di preservare il significato politico nazionale delle elezioni nelle regioni ordinarie⁷⁹ e dunque di farle svolgere tutte in un'unica data⁸⁰ (così com'è costantemente avvenuto nei primi quaranta anni di vita delle regioni)⁸¹. E'

⁷³ A seguito della legge cost. 30 maggio 2003, n. 1, questa disposizione è stata così integrata: "Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini" (il ns. corsivo evidenzia la parte aggiuntiva).

⁷⁴ Abbiamo già detto *supra* (nt. 70) della generalizzazione della doppia preferenza di genere, introdotta per la prima volta dalla regione Campania (v. inoltre, *infra*, nt. 135).

⁷⁵ Si chiede ora di innalzare al 40% la quota minima della rappresentanza di genere all'interno delle liste dei candidati nei collegi plurinominali o delle candidature presentate col medesimo simbolo nell'ambito dei collegi uninominali, in genere — prima di questa previsione — fissata dalle leggi regionali al 33%.

⁷⁶ Particolarmente blanda appare la l.rg. Calabria 7 febbraio 2005, n. 1, la quale si limita a richiedere che le liste elettorali comprendano candidati di entrambi i sessi (art. 1, co. 6). Si tratta questa di una soluzione conforme a quella a quel tempo propria dalla Regione Val d'Aosta (v. l'art. 2 della l.rg. n. 21/2002 poi superata dall'art. 2 della l.rg. n. 22/2007) che la C. cost. ritenne legittima con sent. 13 febbraio 2003, n. 49.

⁷⁷ La Regione Piemonte non prevede, attualmente, ancora alcuna misura di riequilibrio nella sua scarna normativa elettorale (l.rg. n. 22/2000, l.rg. n. 21/2009). Va detto, tuttavia, che ciò non ha impedito a tale regione di posizionarsi con il 27% (anno 2017) al terzo posto per presenza di donne nei consigli regionali o delle province autonome, dietro solo a Emilia-Romagna e Bolzano (cfr. i dati del documento di analisi dell'Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica, *Parità vo cercando. 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*, XVIII leg., n. 13, 2018, p. 25).

⁷⁸ In continuità con quanto già previsto dall'art. 3 della legge n. 108/1968.

⁷⁹ Si può segnalare, ad es., il caso delle dimissioni del II governo D'Alema, date a seguito della "sconfitta" alle elezioni regionali del 2000 (cfr. P. BONINI, *I governi di Massimo D'Alema*, in *federalismi*, n. 2, 2016, p. 37).

⁸⁰ Nelle regioni a statuto speciale, invece, le elezioni si sono sempre svolte in date distinte, così come generalmente accade negli ordinamenti di tipo federale (cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti cit.*, p. 476). Le ultime elezioni sono state: Sicilia 5 novembre 2017, Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2018, Val d'Aosta, 20 maggio 2018, Trentino-Alto Adige, 21 ottobre 2018, Sardegna 24 febbraio 2019.

⁸¹ Ciò che è stato possibile — come osserva M. OLIVETTI, *ibidem* — anche in ragione dell'esclusione di altre ipotesi di scioglimento del consiglio che non fossero di carattere sanzionatorio oppure per impossibilità di funzionamento (ex art. 126 cost. nella sua versione ante riforma del 1999).

accaduto però, che, a partire del 2001 in otto regioni ordinarie vi siano state elezioni anticipate o a seguito delle dimissioni dei rispettivi presidenti⁸² o dell'autoscioglimento consiliare⁸³ o in forza dell'annullamento delle elezioni da parte della giustizia amministrativa⁸⁴; alle ultime elezioni regionali generali (del 31 maggio 2015), pertanto, hanno partecipato solo sette regioni ordinarie⁸⁵, frustrando in buona misura gli originari intendimenti della disposizione⁸⁶.

Per far fronte a questa nuova situazione di fatto, dunque, l'originaria previsione della legge quadro sulla durata della legislatura, è stata dapprima affiancata — per dichiarate finalità di risparmio di spesa — da disposizioni integrative volte all'accorpamento in un'unica data di tutte le consultazioni elettorali per le elezioni statali, regionali e locali⁸⁷, nonché europee, che si debbano svolgere nell'arco dell'anno (c.d. *Election Day*)⁸⁸ e poi direttamente ed espressamente modificata da successive novelle legislative indirizzate a fissare e armonizzare a livello nazionale il termine entro il quale possono aver luogo le elezioni regionali⁸⁹. Quest'ultime infatti, nella impostazione originariamente data dalla legge n. 108/1968, si sarebbero potute fissare a partire

⁸² Abruzzo (2008 e 2019), Basilicata (2013), Calabria e Emilia-Romagna (2014). A parte vanno considerate le elezioni regionali del Lazio (2010), che si sarebbero dovute svolgere con leggero anticipo rispetto alla scadenza naturale (a seguito delle dimissioni del Presidente Marrazzo), ma che sono state fatte slittare per poterle svolgere contestualmente a quelle delle altre regioni chiamate al voto il 28 marzo dello stesso anno (sulla problematica connessa a questo slittamento v. A. STERPA, *Le dimissioni del presidente della regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *federalismi*, n. 1, 2010, p. 15 ss.; v, inoltre, sulle problematiche che hanno caratterizzato il procedimento elettorale delle conseguenti elezioni, M.G. RODOMONTE - A. STERPA, *Le elezioni nella regione Lazio: Un complesso mosaico di norme, giudizi e scelte politiche*, in *federalismi*, n. 6, 2010).

⁸³ Lazio (2013) e Lombardia (2013), a seguito delle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti dei rispettivi consigli. Sulle complesse vicende che hanno caratterizzato lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative di queste regioni e le conseguenti elezioni v. D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. Federalismo*, n. 2, 2013, p. 509 ss.

⁸⁴ Molise (2001 e 2013), e Piemonte (2014). Sulle problematiche relative all'annullamento delle elezioni molisane del 2001 v. G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in *Regioni*, 2002, p. 269 ss.; su quelle concernenti le analoghe vicende della medesima regione nel 2013 v., invece M. DELLA MORTE - B. DE MARIA, *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso del Molise*, in *Ist. Federalismo*, n. 2, 2013, p. 535 ss.

⁸⁵ Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto. Sul segnalato fenomeno di disallineamento delle elezioni regionali e sulle sue implicazioni politico-istituzionali v. E. MASSETTI, *Regional election in Italy (2012-15): Low turnout, tri-polar competition and Democratic Party's (multi-level) dominance*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 28, n. 1, 2018, p. 1 ss.

⁸⁶ In occasione delle elezioni regionali generali del 2005, è da registrare anche un caso di disallineamento della data delle elezioni dovuto non ad uno scioglimento anticipato o a un annullamento delle elezioni, ma alla riammissione di una lista in sede di contenzioso elettorale e alla conseguente necessità di far slittare il voto di due settimane al fine di consentire lo svolgimento di una regolare campagna elettorale (Basilicata, 17 aprile 2005).

⁸⁷ Compatibilmente con i rispettivi ordinamenti.

⁸⁸ Art. 7 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n. 111/2011: "1. Le elezioni dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno. / 2. Qualora nel medesimo anno si svolgano le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia le consultazioni di cui al comma 1 si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo".

⁸⁹ Le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori (così la parte aggiuntiva dell'art. 5 della legge n. 165/2004, come modificato dall'art. 1, co. 501, della legge n. 190/2014 e dall'art. 1 del d.l. n. 27/2015, convertito in legge n. 59/2015).

dalla quarta domenica precedente il compimento della legislatura⁹⁰ e, sebbene non fosse fissato un termine *ad quem*, in mancanza di un'espressa previsione della *prorogatio* dei consigli regionali⁹¹ era naturale intendere⁹² che le elezioni si sarebbero dovute svolgere prima della scadenza del quinquennio⁹³. Con la riforma costituzionale del 1999, invece, sono state regionalizzate sia la disciplina dell'attenuazione dei poteri degli organi regionali nella fase preelettorale *pre* e *post* scadenza (riservata alla normativa statutaria) sia la disciplina dell'indizione delle elezioni, nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione statale⁹⁴. Il sopravvenire delle successive disposizioni statali che fissano un termine *ad quem* per la data di svolgimento delle elezioni regionali, ancorché collocate nell'articolo della legge quadro che definisce in via esclusiva la durata degli organi elettivi regionali, devono essere correttamente ritenute disposizioni che, per quanto attiene alla fissazione del termine *a quo*, possono essere integrate dalla legislazione regionale concorrente (in quanto disposizioni attinenti al procedimento elettorale)⁹⁵. Solo qualora, pertanto, sussistano disposizioni regionali che indichino un termine finale incompatibile⁹⁶ con quello ora fissato dalla legge statale, queste andranno uniformate⁹⁷ o, se possibile, interpretate in conformità alla legge statale quadro.

All'esito dei primi casi di applicazione di questa nuova disciplina statale si sono registrati una significativa flessibilizzazione e, spesso, un notevole ampliamento del periodo di depotenziamento funzionale degli organi regionali, grazie all'ampio ricorso alla *prorogatio* degli organi regionali scaduti⁹⁸, in possibile aggiunta, laddove ricorrano le condizioni che la rendano

⁹⁰ Art. 3, secondo co..

⁹¹ Così come avviene per le Camere (art. 61 cost.) e per i consigli delle regioni ad autonomia speciale (art. 4 della l. cost. n. 1/1972). La previsione, nella medesima disposizione, della *prescadenza* delle assemblee rappresentative regionali, anzi, ha fatto ritenere alla C. cost. (sent. 196/2003) che esse — fino all'adozione dei nuovi statuti e delle leggi elettorali regionali — abbiano conservato i loro poteri, pieni o attenuati, solo fino alla scadenza.

⁹² Così come fatto, ad es., dalla sent. della C. cost. n. 68/2010, secondo la quale, prima della legge cost. n. 1/1999, la disposizione dell'art. 3, co. 2, della legge n. 108/1968, "letteralmente interpretata, sembrava negare l'estensibilità a queste assemblee rappresentative dell'istituto della *prorogatio*" (punto 4.1 in diritto).

⁹³ Ciò che prima delle ultime elezioni regionali generali del 31 maggio 2015 (svoltesi sessantaquattro giorni dopo la scadenza) era sempre avvenuto, salvo il lontano precedente del primo rinnovo dei consigli regionali (avvenuto il 15 giugno 1975, con otto giorni di ritardo).

⁹⁴ Sulla *prorogatio* dei poteri e l'indizione delle elezioni v. C. cost. n. 196/2003 (punti 13 e 6 in diritto); sulla c.d. *prescadenza* v. C. cost. n. 181/2014 (punto 2.1 in diritto).

⁹⁵ L'art. 7 della l.r.g. n. 27/2004 Marche prevede, ad es., che le elezioni possano essere indette a partire dal quindicesimo giorno antecedente alla scadenza della legislatura. In genere, però, le regioni — per esplicito o per implicito — ripropongono il termine, precedentemente fissato dall'art. 3 della legge n. 108/1968, "a decorrere dalla quarta domenica precedente" il compimento della legislatura.

⁹⁶ Così ad es. l'art. 6 della l.r.g. Abruzzo n. 9/2013, secondo il quale le elezioni possono svolgersi non oltre tre mesi dalla loro scadenza, e l'art. 7 della l.r.g. n. 27/2004 Marche, secondo il quale le elezioni possono svolgersi entro il sessantesimo giorno successivo alla scadenza.

⁹⁷ Così come già fatto, ad es., dalla Regione Puglia con l'art. 8 della l.r.g. n. 14/2015.

⁹⁸ Ciò che è accaduto soprattutto nei casi in cui le consultazioni elettorali regionali sono cadute nello stesso anno delle elezioni europee del 2014, in forza di quanto previsto dall'art. 7, co. 2, del d.l. n. 98/2011. Con l'*Election Day* del 25 maggio 2014, infatti, nella Regione Abruzzo la *prorogatio* è durata, addirittura, circa sei mesi (dalla data di scadenza naturale della legislatura il 14 dicembre 2013 fino al giorno immediatamente precedente alla proclamazione degli eletti l'11 giugno 2014, per un totale di 179 giorni). Sono stati avanzati seri dubbi di compatibilità della disposizione sopra richiamata (art. 7, co. 2, d.l. n. 98/2011) con il principio della tempestiva ricostituzione degli

necessaria, alla c.d. prescadenza. Al fine di evitare, dunque, che il *deficit* di funzionalità degli organi regionali si prolunghi eccessivamente — anche al di là di quello che la *ratio* dell'istituto richiede⁹⁹ — potrebbe essere opportuno adeguare la disciplina degli statuti regionali alla nuova normativa statale incidente sull'individuazione della data per le elezioni regionali. Le migliori soluzioni in essere, attualmente, sono quelle fatte proprie dagli statuti delle regioni Emilia-Romagna e Veneto, i quali prevedono che si abbia depotenziamento funzionale del consiglio

organi di governo regionale in *prorogatio* (ricavabile dal combinato disposto degli articoli 1, 61 e 97 cost.). Detto principio, infatti, costituisce una garanzia essenziale per il “pieno funzionamento delle pubbliche istituzioni in modo da ripristinare la piena legittimazione democratica e l'assolvimento della funzione legislativa” (v. Cons. St., sez. V, 27 novembre 2012, n. 6002, punto 2.3.2 in diritto). I predetti dubbi di compatibilità costituzionale si sono accresciuti, più di recente, dopo che la legge n. 190 del 2014, in attuazione dell'art. 122 cost., ha fatto una puntuale applicazione del medesimo principio, con riferimento alle elezioni regionali, nella disposizione attualmente vigente dell'art. 5 della legge statale di cornice n. 165/2004 (v. *supra* nt. 89). Su tali dubbi di legittimità costituzionale v. le osservazioni di G. De Filio, *Il risparmio di spesa può prevalere sul diritto di voto? Il caso dell'election day in Basilicata*, in *lacostituzione.info*, 21 novembre 2018. A fronte a questi (consistenti) dubbi di legittimità costituzionale, un disinvoltato tentativo di offrire un'interpretazione della più recente evoluzione normativa sulla durata della legislazione regionale — “in una prospettiva esegetica costituzionalmente orientata” — è stato compiuto da una recente sent. del TAR Basilicata, sez. I, 10 gennaio 2019, n. 36, con la quale è stato annullato il d.p.g.r. Basilicata 20 novembre 2018, n. 49, di indizione delle elezioni regionali per il 26 maggio 2019 (in concomitanza con le elezioni europee). Secondo il giudice amministrativo, infatti, l'art. 7, co. 2, del cit. d.l. n. 98/2011 (v. *supra* nt. 88) non potrebbe più trovare applicazione in contrasto con il principio fondamentale della materia elettorale (l'art. 5 della legge n. 165/2004, così come successivamente modificato) che ha fissato il termine ultimo entro il quale le elezioni degli organi regionali debbono tenersi, “senza contemplare deroghe di sorta” e scegliendo di non fare “oggetto di recepimento” testuale, nell'ambito della legislazione di cornice in materia elettorale regionale, la previgente disposizione sull'*Election Day* che, se ancora applicabile, avrebbe senz'altro imposto di fissare le elezioni regionali in concomitanza con la data fissata per le elezioni europee del 2019, anche in deroga al termine medesimo. L'interpretazione costituzionalmente orientata offerta da questa sentenza sembrerebbe proporre una lettura innovativa del criterio di esclusività dei principi della materia elettorale ricavabile dalla legge n. 165/2004 (art. 1), inteso non nel senso che non possano essere posti principi della materia anche al di fuori del testo della legge medesima (eterointegrandola), ma in quello secondo il quale ogni successiva modifica testuale della legislazione di cornice in materia elettorale dovrebbe necessariamente riportare a sistema unitario ed esclusivo gli ambiti della disciplina statale che hanno costituito oggetto di specifica innovazione (nel caso di specie: le norme applicabili in materia di durata degli organi elettivi e di tempestiva ricostituzione degli organi scaduti), anche indirettamente e in maniera asistemica a opera di norme dettate nell'esercizio di altri titoli di competenza legislativa statale (nel caso di specie: il coordinamento della finanza pubblica). I punti di maggior debolezza della motivazione di questa decisione stanno nel fatto che — al di là dello scarso valore da attribuirsi all'auto-qualificazione legislativa, in genere — il predetto criterio di esclusività, nel sistema di questa legge di cornice, è riferibile solo al suo capo I (e non dunque alle norme sulla durata della legislatura e sulla tempestiva ricostituzione degli organi scaduti, né tantomeno alle norme di coordinamento della finanza pubblica) e che, contrariamente a quanto si legge nella motivazione della richiamata decisione, appare assolutamente irrilevante, al fine dell'applicabilità delle previsioni legislative sull'*Election Day* (in ogni sua parte), che il legislatore regionale non vi abbia fatto espresso rinvio o richiamo, trattandosi di normativa di esclusiva competenza statale che impone necessariamente la sua generale osservanza nell'ordinamento della *Repubblica*. E' auspicabile, pertanto, che — per escludere ogni ulteriore incertezza interpretativa — intervenga il legislatore statale per abrogare il secondo comma dell'art. 7 del d.l. n. 98/2011 e per modificare il primo comma del medesimo articolo di legge, al fine di estenderne l'applicabilità anche per il caso delle elezioni europee, evitando in futuro di dover rimettere agli organi competenti per l'indizione delle elezioni regionali il compito di compiere una disapplicazione caso per caso delle richiamate norme sull'*Election Day* sulla base di così incerte e traballanti basi interpretative (il presidente della Regione Abruzzo ad es., diversamente da quanto originariamente accaduto in Basilicata, con il d.p.g.r. 21 settembre 2018 ha indetto le elezioni per il rinnovo degli organi regionali per il giorno 10 febbraio 2019 anziché in concomitanza con le elezioni europee del medesimo anno).

⁹⁹ V. la giurisprudenza costituzionale richiamata *supra* alla nt. 13.

“dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali”¹⁰⁰, e dallo statuto della Regione Marche, il quale pone la medesima limitazione “a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura”¹⁰¹; ne consegue, pertanto, che, qualora la data delle elezioni fosse fissata al di là della scadenza della legislatura, il consiglio potrebbe rimanere nella pienezza dei suoi poteri anche fino al completo esaurimento del quinquennio previsto per la sua durata in carica, ma non oltre¹⁰². Spesso le previsioni degli altri statuti in materia di *prorogatio*¹⁰³ non consentono, invece, di stabilire con certezza se la disposizione di cui all’art. 3 della legge n. 108/1968, così come interpretata dalla Corte costituzionale¹⁰⁴, sia ancora applicabile¹⁰⁵ o se gli organi possano

¹⁰⁰ Art. 27, co.7, st. Emilia-Romagna (l’art. 16 della l.r. n. 21/2014 specifica, inoltre, che il decreto di indizione delle elezioni è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione cinquanta giorni prima della data delle elezioni) e art. 55, co. 3, st. Veneto (l’art. 11 della l.r. n. 5/2012 specifica, inoltre, che il decreto di indizione è pubblicato nel B.U. regionale con almeno 60 giorni di anticipo).

¹⁰¹ Art. 29 st.

¹⁰² Non si può ammettere, infatti, che siffatta disposizione si possa leggere nel senso di conferire pieni poteri al consiglio anche al di là della scadenza naturale della legislatura. Ciò equivarrebbe, infatti, ad un prolungamento della durata della legislatura (*proroga* dunque e non *prorogatio*), che — certamente — è un ambito di disciplina di esclusiva competenza statale (per la proroga dei consigli regionali, infatti, la legge statale non incontrerebbe limiti altrettanto stringenti di quelli previsti per la durata delle Camere ex art. 60 cost.). Irrilevante appare, pertanto, se gli statuti regionali prevedano o meno lo scioglimento funzionale dei consigli regionali nel periodo di transizione tra la vecchia e la nuova legislatura regionale (troviamo una esplicita disposizione in tal senso solo nello statuto del Lazio, art. 19 co. 4, e dell’Umbria, art. 50, co. 1). L’unica differenza che si determina nel caso di scioglimento del consiglio regionale contestuale al decreto di indizione delle elezioni è che ne consegue immediatamente l’applicazione del regime della *prorogatio* senza che occorra una specifica regolamentazione della *deminutio potestatis* degli organi regionali ancora in carica in prossimità delle elezioni (C. cost., sent. n. 181/2014, punto 2.1 in diritto).

¹⁰³ Molti statuti si limitano a prevedere che fino alla proclamazione degli eletti o fino alla prima riunione del nuovo consiglio sono prorogati i poteri del precedente, senza specificare da quale momento abbia inizio il depotenziamento funzionale (che — secondo C. cost. n. 181/2014 - appare assolutamente necessario solo a partire dall’indizione delle elezioni e dall’eventuale conseguente scioglimento, ma che è certamente compatibile con scelte statutarie più rigorose, così com’è stato fatto dall’art. 32, co. 1, st. Molise in perfetta continuità con la previgente disciplina statale). Lo statuto dell’Umbria a parte quelli già cit. di Marche, Emilia-Romagna e Veneto — , è il solo che indica il *dies a quo* della *prorogatio* (individuandolo in quello successivo “alla data di scadenza naturale o a quella dello scioglimento anticipato” dell’assemblea legislativa); in questo caso, tuttavia, non è affatto escluso che, in caso di elezioni da svolgersi prima della fine della legislatura, il periodo di attenuazione funzionale post-scadenza debba sommarsi a quello *prescadenza*.

¹⁰⁴ Sebbene infatti l’art. 3 della l. 108/1968 dispone che i consigli regionali esercitino le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente la data delle elezioni (e dunque con un riferimento temporale variabile che — in questo nuovo quadro normativo — potrebbe escludere in tutto o in parte una *prescadenza*, qualora la convocazione dei comizi elettorali fosse per una data successiva al compimento della legislatura), la C. cost. ha, fin qui (in ragione della consolidata prassi di elezioni *prescadenza*), individuato il periodo di limitazione funzionale dei consigli regionali “nel corso degli ultimi quarantacinque giorni di permanenza in carica”; periodo in cui essi dispongono dei soli poteri “confacenti alla loro situazione di organi in scadenza” (così la sent. n. 468/1991 e analogamente sent. n. 515/1995). Richiamano la medesima interpretazione, senza superarla, anche le successive sentt. n. 196/2003 e n. 181/2014.

¹⁰⁵ Come manifestato dalla sent. della C. cost. n. 181/2014, infatti, la disposizione dell’art. 3, secondo co., della l. n. 108/1968, che regola la *prescadenza*, è ancora direttamente applicabile alle regioni ordinarie che non l’abbiano “sostituita” con una diversa disciplina concernente la necessaria limitazione dei poteri degli organi regionali nel periodo immediatamente precedente alla data fissata per la loro rinnovazione — che abbia base nei rispettivi statuti ma che potrebbe essere precisata anche in sede di attuazione legislativa (cfr. C. cost. sent. n. 68/2010, punto 4.3 in diritto) — o che, come ha fatto la Regione Molise, abbiano recepito nel proprio statuto (novandone e stabilizzandone la fonte) una disposizione sostanzialmente analoga alla vecchia disposizione statale, così come interpretata dalla

rimanere nella pienezza dei loro poteri anche negli ultimi quarantacinque giorni della legislatura, qualora e fino a quando non sia stato pubblicato il decreto di convocazione dei comizi elettorali¹⁰⁶. Possiamo rilevare, tuttavia, con riferimento alle ultime elezioni regionali generali del 31 maggio 2015, che le sette regioni interessate dal rinnovo degli organi hanno tutte deliberato in consiglio numerose leggi negli ultimi quarantacinque giorni della legislatura¹⁰⁷ e che il Governo non ne ha impugnata nessuna per motivi attinenti alla possibile carenza di legittimazione all'esercizio della funzione legislativa¹⁰⁸. Ciò pare evidenziare, sul piano empirico,

giurisprudenza costituzionale (art. 32, co.1, st. Molise: “I poteri del Consiglio regionale, decorso il quarantaseiesimo giorno antecedente alla sua scadenza, sono limitati agli affari urgenti e indifferibili.”).

¹⁰⁶ Le leggi elettorali regionali, infatti, in genere rinviano alle disposizioni della vecchia legge elettorale del 1968, in quanto compatibile con il nuovo ordinamento costituzionale e statutario, e per quanto da esse non disciplinato. In questi casi, il combinato disposto delle previsioni statutarie che legittimano la *deminutio potestatis* preelettorale, senza specificare il *dies a quo* della stessa, e di quelle che rinviano in via residuale alla legge n. 108/1968 potrebbe essere interpretato nel senso di ritenere ancora applicabile la vecchia disposizione statale sulla prescadenza. Escludono espressamente l'ulteriore vigenza di questa previsione solo le regioni Lazio (art. 5, co.1, l.rg. n. 2/2005), Puglia (art. 10, co. 1, lett. b, l.rg. n. 2/2005), Toscana (art. 17, co. 2, l.rg. n. 74/2004) e l'Umbria (art. 5, co. 1, l.rg. n. 2/2010); anche in questi casi, tuttavia, il complessivo assetto normativo di queste regioni — interpretato in necessaria conformità con la Costituzione (nel senso reso manifesto dalla sent. C. cost. n. 181/2014) — non potrebbe comunque consentire ai consigli regionali di rimanere legittimamente nella pienezza dei propri poteri all'indomani della pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni. Non può essere sopravvalutata, infatti, la considerazione che, nel caso di specie della richiamata sent. n. 181, il giudice delle leggi abbia ritenuto di non poter ricavare in via interpretativa limiti ai poteri del consiglio regionale, che non trovino espressa regolamentazione nella legislazione statutaria della regione a statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, e si sia limitato a invitare la regione medesima a colmare la lacuna normativa in armonia con la Costituzione. La scelta di una simile tecnica decisionale, infatti, se può ben comprendersi a fronte di una questione nuova (come la disciplina delle prescadenza dopo le riforme costituzionali sulla forma di governo delle regioni ordinarie e speciali), è assai meno probabile che si riproponga invariata qualora, ormai a distanza di alcuni anni da quel monito al legislatore, non si sia prodotta l'auspicata armonizzazione costituzionale degli ordinamenti regionali; ma soprattutto esclude — al di là di ogni dubbio — che la lacuna statutaria in merito alla regolamentazione dei poteri degli organi regionali possa essere interpretata nel senso di consentire che essi possano legittimamente rimanere in *plenitudo potestatis* anche nella fase immediatamente preelettorale (sull'irrelevanza del silenzio degli statuti regionali a questo riguardo v. ora anche C. cost., sent. n. 243/2016, punto 3.2 in diritto). Nel caso delle regioni ordinarie, pertanto, non può ammettersi che la semplice approvazione dei nuovi statuti senza una “sostituzione” normativa della materia specificamente trattata dall'art. 3, secondo co., della legge n. 108/1968 possa far venir meno ogni disciplina dell'attenuazione dei poteri del consiglio regionale nella fase preelettorale (in tal senso v. però F. CORVAJA, *Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 13 marzo 2015, p. 4).

¹⁰⁷ Complessivamente più di quaranta.

¹⁰⁸ Lo stesso si è verificato anche in alcuni casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale (per ragioni funzionali e non sanzionatorie), nel periodo intercorrente tra la scadenza anticipata del mandato consiliare e la data del decreto di indizione delle elezioni. E' quanto accaduto, in particolare, nella Regione Lazio (tra il 29 ottobre 2009 e il 6 febbraio 2010), nella Regione Basilicata (tra il 24 aprile 2013 e il 23 luglio 2013) e nella Regione Calabria (tra il 29 aprile 2014 e il 15 settembre 2014), laddove — peraltro, sempre nel corso di un lungo periodo di prorogatio pre-indizione — sono state approvate diverse leggi regionali che non sembrerebbero potersi (senz'altro) ritenere di carattere necessario o indifferibile e che non sono mai state impuginate da parte del Governo per motivi attinenti la carenza di legittimazione (v. ll.rgg. Lazio n. 30/2009 e n. 1/2010; ll.rr Basilicata nn. 17 e 20/2013; ll.rgg. Calabria nn. 11, 12, 13, 14, 16, 17 e 19/2014). Particolarmente significativo appare, al riguardo, che non siano state impuginate nemmeno le due leggi calabresi concernenti la materia elettorale (ll.rgg. 16 e 19/2014) e che, solo a seguito di una questione di legittimità sollevata in via incidentale dal TAR Calabria, sia stata dichiarata la illegittimità costituzionale della l.rg. 19/2014 nella parte non strettamente necessaria a intervenire sulle disposizioni modificative della legge elettorale già precedentemente investite dal ricorso governativo (C. cost., sent. n. 243/2016). Ciò, da un lato, sembrerebbe avvalorare, in via di fatto (in forza della prassi effettivamente seguita), la tesi dottrinale secondo

che — pur in presenza di un quadro normativo regionale spesso lacunoso e poco chiaro¹⁰⁹ — sia ampiamente diffusa la convinzione tra gli operatori istituzionali¹¹⁰ che, anche nel silenzio degli statuti, la *deminutio potestatis* dei consigli regionali non ancora scaduti — e persino, in qualche misura, di quelli in regime di scioglimento anticipato funzionale¹¹¹ — possa ritenersi pienamente sussistente solo a partire dalla data del decreto di convocazione dei comizi elettorali¹¹² (negli altri casi facendosi senz'altro riferimento, invece, alla data della scadenza naturale della legislatura¹¹³). Sebbene, infatti, possano essere segnalate alcune leggi regionali approvate anche dopo l'indizione delle nuove elezioni, si tratta di situazioni senz'altro più rare¹¹⁴ a cui ha fatto seguito, in un numero rilevante di casi, l'impugnativa governativa per contestare la carenza di legittimazione¹¹⁵ (spesso seguita dalla declaratoria di illegittimità da parte della

la quale, anche in caso di scioglimento anticipato, “è possibile distinguere la fase precedente il decreto [di indizione], nella quale il Consiglio ancorché sciolto, è nella pienezza dei poteri, da quella immediatamente successiva al decreto dove, al contrario, l'attenuazione delle prerogative consiliari ben si concilia con la natura di organo ormai prossimo alla scadenza” (B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 258; nonché, analogamente, A. Sterpa, *Le dimissioni...* cit., p. 22); d'altro lato, invece, in termini di interpretazione giurisprudenziale, la sent. della C. cost. n. 243/2016 parrebbe dimostrare che — almeno nei casi in cui la questione pervenga al giudizio della C. cost. (fermo rimanendo l'attuale orientamento interpretativo) — non possa riconoscersi alcuna apprezzabile distinzione tra i poteri esercitabili dal consiglio regionale funzionalmente sciolto nella fase antecedente o successiva al decreto di indizione delle elezioni, trattandosi in ogni caso di organo in regime di *prorogatio* e, dunque, in *deminutio potestatis*.

¹⁰⁹ Il quale — non avendo sostituito con una nuova e necessaria disciplina regionale la previgente regolamentazione dei poteri del consiglio regionale nell'ipotesi in cui, nella fase preelettorale, esso si trovi ancora nel corso del proprio mandato — potrebbe essere interpretato nel senso di ritenere ancora applicabile l'art. 3, II co., della legge n. 108/1968, così come interpretato dalla Corte costituzionale.

¹¹⁰ Potremmo già parlare, forse, di una vera e propria convenzione integrativa delle norme statutarie in armonia con la Costituzione (sulle convenzioni di carattere integrativo v., in generale, M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *D. disc. pubbl.*, Aggiornamento, IV, Torino, UTET, 2010, p. 53).

¹¹¹ Sarà decisivo, al riguardo, verificare se la contraria sent. della C. cost. n. 243/2016 (v. *supra* nt. 108), rimarrà un caso isolato o indichi un impedimento al consolidamento di una prassi operativa allargata anche a queste ipotesi.

¹¹² La medesima convinzione trova riscontro anche in dottrina: v., ad es., D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issirfa.cnr.it, *Studi e interventi*, pp. 4-5, secondo il quale, nel silenzio degli statuti, il consiglio regionale deve considerarsi in regime di *prorogatio* solo “dal momento dell'indizione delle nuove elezioni regionali”.

¹¹³ In necessario ossequio al principio di rappresentatività che può trovare un temperamento nella *prorogatio* (vista l'esigenza di assicurare un bilanciamento con il principio di continuità funzionale) ma non un'eccezione (che potrebbe trovare fondamento esclusivamente sulla legge statale).

¹¹⁴ Con riferimento al periodo immediatamente precedente le ultime elezioni regionali generali del 2015, tra le sette regioni andate al voto, si può segnalare il solo caso del Veneto, il cui consiglio regionale ha approvato sette leggi successive al d.p.g.r. 27 marzo 2015 di indizione delle elezioni regionali; cinque delle quali — a prima impressione — non riferibili a sicure ragioni di necessità e indifferibilità (l.r. 8/2015, recante disposizioni generali in materia di attività motoria e sportiva, l.r. 9/2015, recante norme per l'esercizio della pesca, l.r. 10/2015, recante norme per gli interventi in agricoltura, l.r. 11/2015, recante norme in materia di soccorso alpino, l.r. 12/2015, recante disposizioni in materia di sostegno al sistema radiotelevisivo) e non impugunate dal Governo.

¹¹⁵ Nel (lungo) periodo precedente le elezioni regionali abruzzesi del 2014, ad es., il consiglio regionale ha approvato 25 leggi successive al d.p.g.r. 14 gennaio 2014 di indizione delle elezioni regionali. Sei di queste sono state impugunate dal Governo (anche) per ragioni attinenti la carenza di potere, ma — a prima impressione — non tutte le rimanenti leggi sembrerebbero senz'altro riconducibili a esigenze di necessità e indifferibilità (v. ad es. la l.r. n. 19/2014, recante norme per l'accesso alle spiagge degli animali da affezione).

Corte costituzionale)¹¹⁶. Il fatto che alcune leggi regionali, di dubbia legittimità, non siano state oggetto dei rilievi del Governo (o siano state impugnate esclusivamente in relazione ad altri vizi)¹¹⁷ può essere considerato, dunque, un indice della natura discrezionale della decisione concernente l'impugnativa delle leggi regionali (rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri¹¹⁸ in quanto "scelta di politica istituzionale" riservata alla valutazione dell'organo politico¹¹⁹) ma non certamente della sussistenza di un diffuso convincimento presso i nostri operatori istituzionali circa la sicura validità delle medesime¹²⁰.

A parte va considerata, infine, la questione dei poteri degli organi regionali a seguito dell'annullamento delle elezioni regionali ad opera di una decisione della giustizia amministrativa ovvero a seguito dello scioglimento o della rimozione sanzionatori (ex art. 126, primo co., cost.). La Corte costituzionale¹²¹ ha avuto modo di chiarire, a questo riguardo, che, quanto alla prima ipotesi, "la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali fino alla nuova elezione rientra in linea di principio nella competenza statutaria della Regione" e che, quanto

¹¹⁶ La C. cost. con sentt. nn. 44, 55, 64, 81 e 158 del 2015 ha accolto le questioni proposte sulle ll.rr nn. 24, 23, 25 e 15 del 2014 in riferimento al combinato disposto dell'art. 123 cost. e dell'art. 86, co. 3, st. Abruzzo; invece, con riferimento all'art. 9 della l.rg. 32/2014 (sent. 55/2015, punto 4.4 in diritto) e all'art. 2, commi 4 e 5, della l.rg. n. 26/2014 (sent. 64/2015) essa ha ritenuto sussistente il potere del consiglio regionale, in ragione dell'urgenza o della necessità di provvedere, ma esercitato in lesione delle competenze statali rivendicate, in subordine, nell'atto introduttivo dei relativi giudizi.

¹¹⁷ Così la questione di legittimità cost. sollevata sull'art. 1, co. 1, della l.rg. Abruzzo n. 21/2014 per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

¹¹⁸ Ai sensi dell'art. 127 cost. il Governo "può" (e non deve) promuovere la questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali dinanzi alla Corte costituzionale (il che comprende anche, ovviamente, eventuali casi di erronità o troppo sbrigativa valutazione tecnica, in fase istruttoria, da parte degli uffici legislativi dei ministri o del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio).

¹¹⁹ E. Malfatti, *sub* art. 127, in *Commentario alla Costituzione*, cit., III, p. 2510.

¹²⁰ Le leggi approvate dopo il decreto di convocazione dei comizi elettorali, in mancanza dei caratteri della necessità e dell'urgenza, appaiono, infatti, senz'altro non conformi alla prassi parlamentare; si consideri ad es. la fase conclusiva della XVI legislatura, quando — successivamente al d.P.R. 22 dicembre 2012, n. 226 di indizione delle elezioni politiche del 2013 — il Parlamento ha approvato esclusivamente leggi di conversione di decreti legge e di ratifica di trattati internazionali (leggi 3, 11, 12, 14 e 15 del 2013), in perfetta linea con l'attività generalmente svolta dalle Camere sciolte (cfr. P. CARNEVALE, *La prorogatio delle Camere quale limite all'esercizio della funzione legislativa*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, I, p. 512, il quale segnala il caso eccezionale della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura, definitivamente approvata il 28 febbraio, successivamente al d.P.R. 16 febbraio 1996, n. 64 di convocazione dei comizi elettorali per il 21 aprile del medesimo anno; ad esso può aggiungersi, più di recente, il caso della legge 20 febbraio 2006, n. 46, recante modifiche al c.p.p. in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, definitivamente approvata il 14 febbraio, successivamente al d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 33, di indizione delle elezioni politiche per il 9 aprile dello stesso anno). Sulla rilevanza della costante prassi parlamentare al fine di individuare i "limiti immanenti" all'istituto della *prorogatio* v. del resto C. cost., sent. n. 68/2010, punto 4.3 in diritto. L'estrema rarità dei casi di discostamento delle Camere da detta prassi (sopra individuati) non sembra giustificare, invero, i dubbi sollevati circa l'effettiva costanza della medesima (per i quali v. D. Piccione, *Sottili scostamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in prorogatio*, in *Giur. cost.*, 2, 2015, p. 362 ss.) ma evidenzia soltanto che essa ammette limitate eccezioni, che a livello statale sono così rare — è bene però considerare — anche in ragione del ricorso assai ampio ai decreti-legge, spesso in assenza dei requisiti di necessità ed urgenza propriamente intesi (sull'uso disinvolto di questo strumento eccezionale di normazione primaria — di cui le regioni non dispongono — v., per tutti, A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, I, Padova, Cedam, 1997, *passim*).

¹²¹ Sent. 5 giugno 2003, n. 196, punti 13 e 14 in diritto.

alla seconda, essa spetti, invece, alla legislazione statale. In entrambe le eventualità, dunque, “la legge regionale è priva di competenza, almeno fino a quando lo statuto, o rispettivamente la legge statale, abbiano fissato i principi e le regole fondamentali”¹²². Tralasciando i casi di scioglimento o rimozione sanzionatori, che non spetta alla normativa regionale regolare, la questione di maggior criticità, in caso di annullamento delle elezioni, è costituita dal venir meno, *ex tunc*, del titolo di investitura alla carica e, dunque, dalla difficoltà di far riferimento, anche in questo caso, alla *prorogatio*¹²³, almeno qualora questa sia intesa in senso proprio. Ciò non ha impedito, tuttavia, all’unica regione che ha disciplinato la questione nel proprio statuto, di fare ricorso a questo istituto anche per il caso qui considerato,¹²⁴ in mancanza di altre soluzioni concretamente praticabili¹²⁵.

4. I sistemi elettorali regionali

La legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, prevedeva che fino alla data di entrata in vigore delle nuove leggi elettorali regionali si sarebbero continuate ad applicare le disposizioni elettorali da essa transitoriamente dettate ad integrazione della legislazione ordinaria vigente in materia di

¹²² Il giudice delle leggi ha, dunque, dichiarato l’illegittimità costituzionale, *in parte qua*, delle leggi reg. Abruzzo n. 1/2002 e Calabria n. 14/2002 ma, di fatto, ha reso anche non più percorribile, in futuro, la soluzione che venne seguita dopo l’annullamento giudiziario delle elezioni regionali molisane del 2000 (il primo che si sia verificato), allorquando venne adottato dal Governo nazionale un atto atipico (d.P.R. 16 luglio 2001, recante disposizioni per assicurare il compimento di atti urgenti e improrogabili da parte della Regione Molise) con il quale — sul dichiarato ma incerto presupposto dell’esistenza di “un principio generale dell’ordinamento che attribuisce al Governo un potere di intervento per assicurare l’adempimento degli obblighi attinenti a interessi di rilievo costituzionale” — si disponeva che “la giunta e il presidente, la cui elezione è stata annullata, provvedono agli atti urgenti e improrogabili sino alla proclamazione del nuovo consiglio e della nuova giunta”. Un tale provvedimento, infatti, alla stregua dei criteri adesso fissati dalla giurisprudenza cost., era carente sia sul piano della competenza (regionale e non statale) sia su quello della natura dell’atto (regolamentare e non legislativo). Sugli “evidenti problemi di legittimità” del cit. decreto v. comunque quanto già scrisse all’epoca dei fatti G. TARLI BARBIERI, *op.ult.cit.*, p. 284 ss.

¹²³ Sulla non riferibilità della *prorogatio* ad organi non validamente costituiti v. TARLI BARBIERI, *op.ult.cit.*, p. 286.

¹²⁴ Secondo l’art. 32, co. 2, dello st. Molise (l.rg. 17 aprile 2014, n. 10) “in caso di annullamento delle elezioni i poteri del Consiglio regionale sono limitati agli adempimenti urgenti ed indifferibili”. Analogamente disponeva del resto la l.rg. Molise n. 2/2002 (poi dichiarata cost. illegittima dalla sent. C. cost. 196/2003, per incompetenza della legge regionale non statutaria) ed anche il cit. d.P.R. 16 luglio 2001. E’ interessante notare, peraltro, che, a seguito dell’annullamento delle elezioni del 2010, il Consiglio regionale del Molise, nel periodo intercorso tra la sent. del TAR Molise, I, 28 maggio 2012, n. 224 del TAR (confermata dalla sent. Cons. St., V, 29 ottobre 2012, n. 5504) e la proclamazione dei nuovi eletti, ha approvato ben 20 leggi (molte delle quali — a prima impressione — sembrerebbero carenti dei caratteri di necessità e indifferibilità). A seguito dell’annullamento del 2001, invece, il cit. d.P.R. 16 luglio 2001 non consentì invece al consiglio regionale di operare (anche su questo v. le osservazioni critiche di Tarli Barbieri, *op.ult.cit.*, pp. 289-290). In Regione Piemonte, invece, nel periodo di *prorogatio* impropria, a seguito degli effetti della sent. TAR Piemonte, I, 15 gennaio 2014, n. 66 (confermata dalla sent. Cons. St., V, 17 febbraio 2014, n. 755), il consiglio ha approvato cinque leggi regionali (nn. 1-5/2014), di cui almeno un paio (la legge sulla montagna e le modifiche alla disciplina dell’IRES) non sembrerebbero avere — a prima impressione — i necessari requisiti di necessità e di indifferibilità.

¹²⁵ Sull’inapplicabilità alle regioni dell’art. 85 del d.P.R. n. 570/1960 che per i comuni, nei casi analoghi, prevede la nomina di un commissario governativo v. TARLI BARBIERI, *op.ult.cit.*, p. 290.

elezione dei consigli regionali¹²⁶. Tutte le regioni ordinarie hanno confermato la forma di governo neo-parlamentare e nessuna delle leggi elettorali regionali adottate si è significativamente allontanata dal modello rappresentato dalla legge 23 febbraio, n. 43 (c.d. Tatarella)¹²⁷ corretta, in coerenza con la nuova forma di governo, dalla richiamata previsione transitoria. Tale modello ha dunque costituito un vincolo, di fatto (politico e non giuridico), che, assai più degli amplissimi principi fondamentali della materia (di cui alla legge quadro), ha dato un impianto fortemente unitario al sistema di elezione del presidente della giunta e del consiglio regionale¹²⁸. Le leggi regionali, infatti, in molti casi o sono ancora mancanti (Liguria, Piemonte)¹²⁹ o si sono limitate a modificare parzialmente la pregressa legislazione statale della materia (Calabria, Puglia, Umbria)¹³⁰. Il modello unitario di riferimento — caratterizzato dalla soglia di sbarramento, dal premio maggioritario di coalizione e dalla indicazione nella scheda elettorale del candidato alla presidenza della giunta regionale — è poi chiaramente riproposto anche nei casi in cui, le altre regioni (Lazio, Marche, Campania, Veneto, Lombardia, Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana, Molise e Basilicata)¹³¹, hanno adottato un sistema elettorale organico¹³². In tali casi, tuttavia, sono riscontrabili alcune più significative variazioni di carattere parziale o sistemico che mantengono, comunque, intatta la *ratio* di un sistema elettorale su base proporzionale ma con premio maggioritario di coalizione e investitura diretta del presidente della giunta regionale. Possono essere qui segnalate¹³³, in particolare, per il successo che hanno avuto nell'orientare successivamente il legislatore statale o regionale: l'abbandono del voto di preferenza e l'invenzione del *sistema delle liste bloccate* per l'elezione dei consiglieri regionali, collegato con un meccanismo di elezioni primarie facoltative, in Toscana¹³⁴; l'introduzione della

¹²⁶ L'art. 5 di detta legge integra la disciplina elettorale recata dalla legge n. 108/1968, così come modificata dalla legge n. 43/1995, con alcune previsioni concernenti l'elezione diretta del presidente della giunta regionale.

¹²⁷ Sulla quale v. A. DI GIOVINE - F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Regioni*, 1996, n. 1, p. 11 ss.

¹²⁸ Come è stato ben evidenziato da E. GIANFRANCESCO, infatti, dall'analisi di diritto comparato si evince chiaramente che "anche in assenza di vincoli costituzionali (...), gli ordinamenti elettorali delle entità decentrate tendono autonomamente a strutturarsi in modo omogeneo" (*op.cit.*, pp. 349-350).

¹²⁹ Salvo limitate norme di prima attuazione dettate ancora in mancanza della disciplina statutaria: così l.rg. Piemonte n. 22/2000.

¹³⁰ Con un'impropria tecnica legislativa di "recepimento" residuale, sulla quale v. la sent. della C. cost. n. 196/2003 (si tratta del testo vigente delle l.rgg. Calabria n. 1/2005, Puglia n. 2/2005 e Umbria n. 2/2010; nonché della l.rg. Lazio n. 2/2005, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla l.rg. n. 10/2017).

¹³¹ V. le l.rgg. Lazio n. 5/2005, Marche n. 5/2005, Campania n. 4/2009, Veneto n. 5/2012, Lombardia n. 17/2012, Abruzzo n. 9/2013, Emilia-Romagna n. 21/2014, Toscana n. 51/2014, Molise n. 20/2017 e Basilicata n. 20/2018, nel loro testo vigente o integralmente sostitutivo di precedenti discipline regionali.

¹³² Che rinvia alla vecchia legislazione elettorale regionale di fonte statale (legge n. 108/1968 e legge n. 43/1995) solo per quanto non previsto dalla nuova legislazione elettorale regionale, purché compatibile col nuovo assetto delle fonti in materia.

¹³³ Rinviando per un quadro d'insieme dei sistemi elettorali regionali (anche se attualmente non più pienamente aggiornato) a N.A. CUNIAL - R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75, giugno 2016, p. 85 ss.

¹³⁴ L.rg. n. 25/2004 e l.rg. n. 70/2004. Al sistema elettorale toscano si è in qualche misura ispirata la riforma elettorale Calderoli del 2005. Un meccanismo di elezioni primarie istituzionalizzate è stato previsto, inoltre, anche dalla Regione Calabria, ancorché — in questo caso — volto a selezionare esclusivamente i candidati presidenti (l.rg. n. 25/2009, come modificata dalla l.rg. n. 38/2009 adottata a seguito della delibera di impugnativa approvata dal

doppia preferenza di genere nella legge elettorale campana¹³⁵; e, nuovamente in Toscana (oltre al ritorno alle preferenze) l'introduzione di un sistema elettorale con eventuale turno di ballottaggio per l'assegnazione del premio di maggioranza alle liste collegate al candidato presidente che non abbia già ottenuto al primo turno almeno il 40% dei voti validi¹³⁶; nonché la previsione del voto di coalizione, per l'effetto di trascinamento del voto per il solo candidato presidente anche a favore delle liste collegate¹³⁷ e per l'effetto di trasferimento dei voti delle liste rimaste sotto la soglia minima della rappresentanza a favore delle altre che compongono la coalizione (in ragione della corrispondente consistenza proporzionale)¹³⁸. Il significativo effetto innovativo prodotto dalle segnalate, più rilevanti, variazioni regionali sembrerebbe indicare, pertanto, che la diversità di soluzioni normative prodotte dall'autonomia regionale in materia elettorale abbia consentito un'utile azione di sperimentazione di formule e meccanismi elettorali che altrimenti non sarebbe stato possibile compiere¹³⁹.

Inoltre, in considerazione del fatto che la legge elettorale c.d. Tatarella e le leggi regionali che sono germogliate sul suo tronco condividono con la legge c.d. Calderoli (legge 21 dicembre

Cons. dei ministri il 2 ottobre 2009). La disciplina posta dalla legislazione calabrese, che si delineava — diversamente dal modello toscano — come un procedimento di carattere obbligatorio, non è stata tuttavia mai effettivamente applicata (v., sul punto, R. DE LUCA, *Le elezioni regionali del 2014 in Calabria*, in *Ist. federalismo*, n. 1, 2015, pp. 275-276). Infine, va segnalato che anche la legge statutaria sarda n. 1/2013 prevede che “con legge regionale sono disciplinate le modalità di partecipazione degli elettori alla selezione dei candidati alla carica di presidente della regione, denominate *elezioni primarie*, al fine di favorire e promuovere la partecipazione democratica” (art. 8), ma si tratta di disposizione non attuata.

¹³⁵ Tale sistema originariamente previsto dall'art. 4, co. 3, l.rg. Campania n. 4/2009 (sul quale v. M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 110 ss.) è stato successivamente adottato anche dalle regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia di Trento. Nonché, ad opera del legislatore statale, esteso alle elezioni comunali (legge n. 245/2013, art. 2, co. 1, lett. d, n. 2), adattato alle elezioni europee (legge n. 65/2014) e previsto - fino al nuovo, repentino abbandono del voto di preferenza con la legge n. 165/2017 c.d. Rosato (che è tornata ad utilizzare listini bloccati per le candidature nei collegi plurinominali) - anche per l'elezione della Camera dei deputati (legge n. 52/2015, art. 2, co. 1, mai concretamente applicata).

¹³⁶ L.rg. n. 51/2014, sistema a cui in qualche misura si è ispirata la legge elettorale per la Camera dei deputati n. 52/2015 (c.d. *Italicum*).

¹³⁷ L.rg. Marche, n. 27/2004, art. 16, co. 7; l.rg. Umbria, n. 4/2015, art. 13, co. 3; l.rg. Molise n. 20/2017, art. 10, co. 3. Meccanismo poi riproposto dalla legge c.d. Rosato nel caso di espressione del voto per il solo candidato nei collegi uninominali della Camera o del Senato, senza un espresso voto per una lista collegata (art. 58, terzo co., e art. 77, co. 1, lett. c), d.P.R. n. 361/1957 e art. 14, co. 2, e art. 16, co. 1, lett. c), d.lg. n. 533/1993, così come integrati e modificati dalla legge n. 165/2017).

¹³⁸ V. originariamente la l.rg. Umbria n. 4/2015, art. 14, co. 5, lett. e); poi — a seguito dell'introduzione nella legislazione elettorale del Parlamento di un meccanismo simile (art. 83 del d.P.R. n. 361/1957 e artt. 16-bis e 17 del d.lg. n. 533/1993 così come integrati e modificati dalla legge n. 165/2017) — anche la l.rg. Molise n. 20/2017, art. 12, co. 5, lett. e).

¹³⁹ Non appare, pertanto, condivisibile la preoccupazione di quanti dubitano dell'opportunità di avere venti leggi elettorali diverse (P. FELTRIN - S. MENONCELLO, *Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una “crisi di legittimazione” annunciata*, in *Regioni*, n. 3, 2015, p. 624) o la valutazione di quanti ritengono che l'autonomia regionale in materia elettorale sia una mera finzione (A. FLORIDIA - F. SCIOLA, *Il “federalismo elettorale”, dieci anni dopo: il gioco vale la candela?*, *ivi*, p. 682) a cui rimediare, quantomeno, con strumenti di coordinamento unitario della legislazione elettorale regionale (P. MAZZINA, *Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo*, in *Costituzionalismo*, 2017, n. 2, p. 90).

2005, n. 270) il medesimo vizio della mancanza di una soglia minima di voti per l'assegnazione del premio di maggioranza e anche del fatto che la nuova legge elettorale Toscana, ai fini dell'assegnazione del medesimo premio, presenta alcune analogie con il sistema del doppio turno originariamente previsto dalla legge c.d. *Italicum* (legge 6 maggio 2015, n. 52), occorre valutare quali possibili effetti abbiano già prodotto o potranno ancora determinare nell'opera di innovazione legislativa regionale in materia, le sentenze costituzionali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 aventi ad oggetto, rispettivamente, le due leggi elettorali statali richiamate.

A seguito della sentenza che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della legge che ha riformato i sistemi elettorali della Camera e del Senato nel 2005¹⁴⁰, una parte della dottrina ha ritenuto, infatti, che i medesimi principi fossero, almeno parzialmente, estensibili anche nei confronti della legislazione elettorale regionale¹⁴¹ o quantomeno, dubitativamente, che così fosse possibile ritenere, almeno con riferimento ad alcune delle legislazioni regionali vigenti¹⁴². Analogamente si ritenne nell'ordinanza del TAR Lombardia con la quale — poco prima della sent. costituzionale n. 1 del 2014¹⁴³ — si promosse la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale lombarda (n. 17/2012)¹⁴⁴ sulla scorta di quanto già fatto dalla Corte di cassazione in riferimento alla legislazione elettorale per il Parlamento¹⁴⁵. La successiva decisione del giudice delle leggi che ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni proposte incidentalmente nel giudizio amministrativo sull'impugnazione dei risultati delle elezioni regionali lombarde del 2013¹⁴⁶ non può essere ritenuta, però, pienamente adesiva alla dottrina che ha ritenuto non estensibili alle discipline legislative per le elezioni regionali i medesimi elementi problematici evidenziati con riguardo alla disciplina per l'elezione del Parlamento in ragione della differente forma di governo regionale rispetto a quella statale¹⁴⁷. Tale decisione, infatti, ha ritenuto soltanto inammissibile la questione centrale relativa al premio di maggioranza — giacché, nella sua concreta applicazione, la disposizione

¹⁴⁰ Sulle carenze della legge Calderoli e sulle sue ragioni si può rinviare, per tutti, al saggio A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in C. DE FIORES, (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 61 ss.

¹⁴¹ R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, n. 3, 2013, p. 1 ss.,

¹⁴² M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post "porcellum"*, in *Regioni*, n. 3, 2014, pp. 507-508.

¹⁴³ Decisa il 4 dicembre 2013 e depositata il 13 gennaio 2014.

¹⁴⁴ Ord. 9 ottobre 2013, n. 2261, iscritta al n. 95 del reg. ord. 2014 e pubbl. nella G.U. n. 25, I s.s., 2014

¹⁴⁵ Cass. civ., ord. 17 maggio 2013, n. 12060, iscritta al n. 144 del reg. ord. 2013 e pubbl. nella G.U. n. 25, I s.s., 2013. Sulla questione della non agevole componibilità della questione di legittimità costituzionale ivi proposta con il modello incidentale di giudizio costituzionale v., per tutti, S. Staiano, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2014, p. 1 ss.. Com'è noto, tuttavia, la crisi di tale modello deve essere estesa a comprendere, ora, anche il caso del giudizio sulla legge elettorale della Camera dei deputati n. 52/2015, su cui la C. cost. si è espressa nel merito con sent. n. 35/2017 (v. ancora, per tutti, *idem*, *La pietra d'inciampo, in federalismi*, n. 18, 2016, p. 6 ss.).

¹⁴⁶ C. cost., sent. 27 settembre 2015, n. 193.

¹⁴⁷ Cfr. G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2013, pp. 3-5, e A.O. Cozzi, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2014, p. 4167 ss.

non ha affatto determinato che liste o coalizioni assolutamente minoritarie abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, ancorché collegate ad un candidato presidente eletto con un numero esiguo di voti¹⁴⁸, come paventato dal giudice rimettente in termini meramente ipotetici¹⁴⁹ — e non l'ha affrontata nel merito; con un esito, pertanto, che può ritenersi soltanto interlocutorio¹⁵⁰. E' facile prevedere, dunque, che se il nuovo assetto politico (almeno) tripolare dovesse comportare in un prossimo futuro una consistente riduzione dei consensi concentrati intorno ai presidenti eletti¹⁵¹, la questione della ragionevolezza del premio senza soglia minima di accesso, invariato il sistema di elezione, riceverebbe quella attenzione che, per il momento, ancora non ha suscitato nell'ambito del giudizio costituzionale di merito¹⁵².

Alcune regioni, pertanto, all'indomani della sentenza sulla legge Calderoli¹⁵³, anche in vista dell'imminente rinnovo dei loro organi, hanno apportato delle modifiche alle loro leggi

¹⁴⁸ Sia il presidente che le liste ad esso collegate hanno ottenuto, infatti, circa il 43% dei suffragi.

¹⁴⁹ V. la cit. sent. 193/2015 al punto 3.1. in diritto. Sulla nozione di rilevanza "incentrata sulla concretezza" che è stata qui adottata dal giudice delle leggi - anziché sulla mera possibilità di applicazione della norma che era stata fatta propria dal giudice *a quo* - si rinvia alle considerazioni A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Regioni*, n. 1, 2016, p. 175 ss., nonché a quelle di D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma e influenza della decisione di costituzionalità*, ivi, p. 198 ss. Sulle diverse modalità di accesso al giudizio costituzionale nel caso della legislazione elettorale regionale rispetto a quello della legislazione nazionale, in ragione del diverso regime di controllo giurisdizionale sulla relativa vicenda elettorale, v. inoltre M. POLESE, *L'eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza n. 1/2014*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2016, p. 1 ss.

¹⁵⁰ La C. cost., inoltre, ha dichiarato non fondata la q. legittimità cost. delle soglie di sbarramento e delle modalità per la loro applicazione, in quanto tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che, nel perseguimento di un fine non arbitrario, intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità, con modalità operative che appaiono coerenti con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del presidente eletto con suffragio diretto (cit. sent. 193/2015 al punto 4.2. in diritto). Per quanto, come evidenziato nella cit. decisione, la clausola di sbarramento prevista dall'art. 1, co. 30, lett. d) della l.rg. Lombradia n. 17/2012 (che è simile a quella già adottata dalla legge 43/1995) non appaia irragionevole, si può osservare, tuttavia, che la previsione di una soglia di accesso alla ripartizione dei seggi, che opera esclusivamente nei confronti delle liste che siano collegate a un candidato presidente che non abbia ottenuto almeno il (solo) 5% dei voti, produca effetti di contrasto alla frammentazione assolutamente marginali.

¹⁵¹ Dei presidenti attualmente in carica, solo Zingaretti del Lazio (32,93) e Toti della Liguria (34,45) hanno ottenuto meno del 40% dei suffragi.

¹⁵² Ovviamente, com'è stato già osservato da A.O. Cozzi, *La Corte cit.*, p. 182), sarà difficile stabilire quale percentuale di voti, che abbia determinato l'assegnazione del premio di maggioranza, sia da ritenersi abbastanza bassa da rendere concreto il dubbio di legittimità costituzionale. Dopo la sent. n. 35/2017 sulla legge elettorale della Camera dei Deputati n. 52/2015, si può quantomeno rilevare, tuttavia, che la C. cost. ha ritenuto non manifestamente irragionevole, nel caso di specie, una soglia del 40% ma senz'altro incostituzionale, invece, - sulla scorta della evidente suggestione esercitata dal saggio di G. LODATO - S. PAJNO - G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *federalismi*, n. 9, 2014, pp. 9-10) - un premio che consentisse di più che raddoppiare i seggi conseguiti sulla base dei voti ottenuti (punto 9.2 in diritto).

¹⁵³ Se non già, addirittura, dell'ordinanza (17 maggio 2013) con cui la Corte di cassazione aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale sulla legislazione elettorale statale e di quella (9 ottobre 2013) con cui il TAR Lombardia aveva sollevato un'analogo q.l.c sulla legislazione elettorale lombarda (la nuova legge elettorale sarda — di cui *infra* § 4.2. — è stata promulgata il 12 novembre 2013, poche settimane prima dell'udienza della C. cost. sulla legge c.d. Calderoli svoltasi il 4 dicembre 2013).

elettorali al fine di prevedere che per l'ottenimento del premio di maggioranza fosse necessario il raggiungimento di una soglia minima.

4.1. La nuova legge elettorale toscana a doppio turno

Così ha fatto, in primo luogo, la Toscana¹⁵⁴ che era l'unica regione ad avere un sistema elettorale con premio di maggioranza senza soglia minima e voto di lista senza preferenze (c.d. bloccato) che presentava alcuni elementi di somiglianza con la legge n. 270/2005¹⁵⁵ bocciata, per questi due aspetti, dalla sentenza costituzionale n. 1/2014¹⁵⁶. Questa regione ha adottato, dunque, una nuova formula elettorale mista che, come quella precedentemente in vigore, continua a correggere in senso maggioritario (grazie alla combinazione della clausola di sbarramento¹⁵⁷ e del premio di maggioranza¹⁵⁸) un sistema elettorale su base proporzionale, ma che reintroduce il voto di preferenza in luogo del voto di lista bloccato (per le circoscrizioni provinciali o sub-provinciali) e che prevede il ballottaggio tra i due candidati presidenti che hanno ottenuto il maggior numero di voti al primo turno, per l'assegnazione del premio di maggioranza alle liste ad essi collegate; salvo il caso che uno di essi non abbia già ottenuto in prima votazione almeno il 40% dei voti validi (ipotesi nella quale il premio è immediatamente conferito senza fare ricorso al secondo turno)¹⁵⁹.

La legge toscana sembrerebbe aver superato, dunque, entrambi i vizi di legittimità che gli sarebbero stati contestabili, in analogia con quanto avvenuto per la legge Calderoli, sulla base

¹⁵⁴ La l.rg. Toscana n. 51/2014, norme per l'elezione del consiglio regionale e del presidente della giunta regionale.

¹⁵⁵ Sui quali, nel dettaglio, v. D.A. AMBROSELLI, *Il modello toscano come prototipo per il sistema elettorale nazionale*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 187-190.

¹⁵⁶ E' bene considerare, tuttavia, che la Corte non ha bocciato il voto bloccato di lista in quanto tale, ma solo perché, nello specifico sistema della legge Calderoli, esso veniva previsto in circoscrizioni elettorali molto ampie con riferimento a delle liste che contenevano un numero assai elevato di candidati e, dunque, difficilmente conoscibili dagli elettori (punto 5 in diritto). La precedente legge elettorale toscana (l.rg. n. 51/2004), invece, prevedeva liste corte di nomi nell'ambito di circoscrizioni territoriali ridotte e integralmente riportate sulla scheda, a fini di conoscibilità, e disciplinava anche un sistema di elezioni primarie — per quanto facoltativo e non vincolante — per la loro formazione (v. l.rg. n. 70/2004 e a commento della stessa A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55, giugno 2006). D'altro lato, il premio di maggioranza senza previsione di una soglia minima di voti per la sua assegnazione potrebbe determinare in concreto "una illimitata compressione della rappresentatività" che — per la Corte — appare senz'altro incompatibile con la rappresentanza politica nazionale ma che non è però immediatamente estensibile anche alle "altre assemblee rappresentative di enti territoriali" (punto 3.1 in diritto).

¹⁵⁷ Si tratta di uno sbarramento differenziato (10% per le coalizioni che annoverino almeno una lista che abbia ottenuto il 3% ; 3% per le liste facenti parte di coalizioni che hanno superato il 10%; 5% per le liste non coalizzate e per le liste facenti parte di coalizioni che non abbiano superato la soglia del 10%) che supera la precedente clausola di sbarramento indifferenziata al 4% per tutte le liste.

¹⁵⁸ Si tratta di un premio variabile in rapporto ai voti ottenuti dal presidente al primo turno (57,5% dei seggi se non ha raggiunto il 45% dei consensi al primo turno o in caso di ballottaggio e 60% dei seggi se ha superato il 45% dei consensi al primo turno). E' previsto, altresì, un c.d. *premio di minoranza*, in quanto al complesso delle coalizioni di liste o gruppi di liste non collegate al presidente eletto sono comunque assegnati non meno del 35% dei seggi.

¹⁵⁹ Sulla legge elettorale toscana del 2014 v., in dettaglio, G. MAESTRI - A. FOLCHETTI, *La Toscana, un laboratorio giuridico-elettorale in continua attività*, in *Dir. regionali*, 2017, n. 3, p. 310 ss.

della motivazione della sentenza cost. n. 1/2014. E' ora prevista, infatti, una ragionevole soglia minima di voti per l'assegnazione del premio *majority assuring* alle liste collegate al candidato presidente eletto al primo turno¹⁶⁰ ed è stato abbandonato (almeno in parte) il sistema del voto di lista bloccato per tornare al voto di preferenza¹⁶¹. Ciò, tuttavia, non elimina tutti i dubbi di legittimità che anche questa legge ha suscitato nei suoi primi interpreti¹⁶² e che, a maggior

¹⁶⁰ Sulla non manifesta irragionevolezza della soglia minima del 40% per l'ottenimento del premio di maggioranza, analogamente prevista dall'*Italicum* v. C. cost. sent. n. 35/2017, punto 6 in diritto.

¹⁶¹ La parziale eliminazione di candidati eletti nell'ambito di liste bloccate pare, infatti, sufficiente a escludere che l'elettore sia privato "di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti" rimettendola totalmente ai partiti (C. cost. sent. 1/2014, punto 5.1 in diritto).

¹⁶² Per una rassegna delle principali questioni che sono state sollevate in dottrina o in consiglio regionale nel corso di esame della legge e che — in alcuni casi — hanno costituito oggetto del procedimento di verifica sulla conformità statutaria (ai sensi dell'art. 57 st. e dell'art. 7 della l.rg. n. 34/2008 di attuazione) v. M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Toscana*, in *Regioni*, n. 5-6, 2014, p. 1237 ss. Esse, in particolare, possono essere così riassunte: a) il sistema elettorale a doppio turno potrebbe apparire di dubbia compatibilità, in primo luogo, con il principio di contestualità dell'elezione del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale di cui all'art. 4, co. 1, lett. b), della legge n. 165/2004 (la stessa A. evidenzia tuttavia che il medesimo principio è posto anche dal t.u.e.l., in riferimento all'elezione dei sindaci e dei consigli comunali, ove similmente si associa con la previsione di un eventuale secondo turno di ballottaggio: v. d.lg. n. 267/2000, art. 71, co. 1 e 6, e art. 72, co. 1 e 5);

b) lo stesso sistema, inoltre, potrebbe non essere compatibile con l'art. 121, secondo co., cost. per la circostanza che la formazione del consiglio regionale venga determinata dai risultati elettorali riguardanti un organo diverso — il presidente della giunta regionale — e potrebbe non essere compatibile con l'art. 48 cost. per l'eventualità che, data la possibilità del voto disgiunto, le liste collegate al presidente eletto abbiano raggiunto solo una percentuale ridotta dei suffragi e, ciò nonostante, ottenere la maggioranza assoluta dei seggi (la stessa A. evidenzia tuttavia che, in casi analoghi, la giustizia amministrativa, in un caso ha sollevato la q.l.c. innanzi al giudice delle leggi — TAR Lombardia, sez. III, ord. 9 ottobre 2013, n. 2261 in riferimento alla l.rg. Lombardia n. 17/2012, sulla quale la C. cost. con sent. 193/2015 si è pronunciata nel senso dell'inammissibilità — e, in un altro, ha dichiarato la manifesta infondatezza della q. legittimità cost. sollevata in riferimento alla legislazione elettorale sarda, giacché "in un sistema elettorale come quello delineato dalla l.r statutaria n. 1/2013, caratterizzato dall'elezione diretta del presidente della regione, la previsione [che collega l'attribuzione del premio di maggioranza al consenso ricevuto dal candidato eletto presidente della regione] risulta, infatti, coerente con l'esigenza di assicurare al presidente eletto una maggioranza che gli consenta di governare, esigenza che, anche in considerazione del voto disgiunto, potrebbe restare frustrata se il premio fosse assegnato in base ai voti conseguiti dalle liste o coalizioni di liste": TAR Sardegna, sez. II, sent. 14 novembre 2014, n. 944, confermata da Cons. St., sez. V, sent. 21 luglio 2015, n. 3614);

c) potrebbe non essere compatibile con gli artt. 1 e 48 cost. l'eventuale presenza di listini regionali bloccati accanto a quelli circoscrizionali provinciali o sub-provinciali con possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, in quanto i candidati regionali, avendo priorità sui candidati circoscrizionali, limiterebbero fortemente la libertà di scelta rimessa direttamente agli elettori col voto di preferenza, il quale in molti casi risulterebbe privo di effetti concreti (a questo riguardo, se da una parte si può ritenere che il numero assai limitato di candidati nei listini regionali - non più di tre - li rende facilmente conoscibili dagli elettori, anche se non indicati sulla scheda elettorale, e ciò appare conforme ai criteri fissati dalla sent. C. cost. n. 1/2014, punto 5.1 in diritto, cui si è orientato anche il Collegio di garanzia statutaria della Toscana, nella sua deliberazione del 24 settembre 2014, n. 1, in BURT, 30 settembre 2014, n. 45, p. 21-23; d'altro lato, però, si può dubitare dell'effettiva ragionevolezza del criterio di elezione prioritaria dei candidati presentati nei listini regionali, scelti dunque secondo l'ordine di preferenza indicato dai partiti, rispetto a quelli delle liste circoscrizionali, scelti invece secondo l'ordine di preferenza indicato dagli elettori, giacché - secondo la medesima logica manifestata dalla sent. C. cost. n. 35/2017, punto 12.2 in diritto - siffatto criterio sembrerebbe in contraddizione "con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge (...) ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza" e che, dunque, dovrebbe portare a ritenere prioritaria l'elezione dei candidati effettivamente votati dagli elettori rispetto a quelli inseriti nei listini bloccati).

d) potrebbe non essere compatibile con gli artt. 1 e 48 cost., inoltre, la previsione di soglie per l'accesso delle liste all'assegnazione dei seggi, che distorcerebbero in maniera eccessiva la rappresentatività del consiglio senza che questo

ragione, visti alcuni elementi di similitudine con la legge elettorale c.d. *Italicum*, può ancora suscitare dopo la sent. cost. n. 35/2017. Se è vero, infatti, che le concrete modalità di attribuzione del premio all'eventuale ballottaggio — non prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste ma tra i due candidati alla carica di presidente più votati al primo turno e tutte le liste o coalizioni di liste ad essi collegate — non sembrerebbero comprimere necessariamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto (o, quantomeno, non nella stessa intensa misura resa possibile dall'*Italicum*)¹⁶³; è anche vero però che, pure in questo caso, non può essere garantito che i candidati presidenti o le liste ad essi collegati¹⁶⁴ non abbiano ottenuto al primo turno solo un *esiguo consenso*¹⁶⁵ che soltanto “la drastica riduzione dell'offerta politica in seconda istanza è in grado di trasformare artificialmente in maggioranza assoluta”¹⁶⁶. Peraltro, il fatto che la stessa Corte costituzionale abbia chiarito nella cit. decisione sulla legge n. 52/2015 che l'illegittimità costituzionale di quel concreto sistema a doppio turno non ha alcuna diretta conseguenza o influenza sulla ben diversa disciplina del ballottaggio previsto per i comuni¹⁶⁷ — il che vale senz'altro anche per la diversa disciplina del doppio turno prevista per le elezioni regionali della Toscana¹⁶⁸ — non

ulteriore correttivo a danno delle minoranze sia funzionale alla governabilità, già assicurata dal premio di maggioranza (che le soglie di sbarramento introdotte dalla l.rg. Toscana n. 51/2014 non siano, di per sé, irragionevolmente elevate può indirettamente ricavarsi dal riscontro positivo di un'analogia previsione della legislazione elettorale sarda da parte della giustizia amministrativa: v. TAR Sardegna, sent. n. 944/2014 e Cons. St., sent. n. 3614/2015; inoltre non è manifestamente irragionevole né che siano previste soglie di sbarramento differenziate in base al risultato ottenuto dal candidato presidente collegato alle liste - v. C. cost. sent. n. 193/2015, punto 4.2 in diritto - né che il legislatore ricorra alla contestuale previsione di un premio di maggioranza e di una soglia di sbarramento, giacché se il primo “ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza”, la seconda, se ragionevolmente fissata, “può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione” - v. C. cost., sent. n. 35/2017, punto 6 in diritto, e v. anche la cit. deliberazione del Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana).¹⁶³ Trattandosi, in questo caso, di premio di coalizione e non di lista è infatti meno probabile che i voti del presidente cui le liste si collegano siano stati esigui al primo turno. Al secondo turno, peraltro, viene meno la possibilità del voto disgiunto tra i candidati presidente e le liste ad esse collegate. In concreto, comunque, alle elezioni del 31 maggio 2015 il Presidente della Regione Toscana, Enrico Rossi, - sebbene i votanti siano stati solo il 48% - ha ottenuto già al primo turno il 48% dei voti validi e la coalizione ad esso collegata il 47,6%.

¹⁶⁴ I voti ottenuti dal presidente e dalle liste ad esso collegate possono variare, infatti, in ragione della possibilità del voto disgiunto al primo turno.

¹⁶⁵ La C. cost. ritiene tale quel consenso che consentirebbe alle liste collegate al presidente che ha vinto il turno di ballottaggio di vedere “più che raddoppiati i seggi che avrebbero conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno” (sent. n. 35/2017, punto 9.2 in diritto).

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ Infatti, la disciplina del secondo turno prevista nei comuni di maggiori dimensioni — già positivamente esaminata dalla C. cost. con le sentt. 107/1996 e 275/2014 — “si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale” (*Ibidem*). Per una puntuale analisi delle caratteristiche essenziali dei sistemi di elezione dei sindaci e dei consigli comunali, anche alla luce dei più recenti mutamenti del sistema politico, v. G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la “rivoluzione” del 1993?*, in *Regioni*, n. 3, 2015, p. 705 ss.

¹⁶⁸ I principali elementi di differenza che caratterizzano questo sistema a doppio turno, rispetto a quello attualmente in uso per i comuni maggiori, sono costituiti dal fatto che, in caso di ballottaggio, non è ammessa la possibilità di ulteriori apparentamenti dopo il primo turno e dalla scelta di legare l'attribuzione del premio di maggioranza nel consiglio regionale ai voti ottenuti dal presidente (anziché a quelli conseguiti dalla lista o dal gruppo di liste ad esso collegate) e di attribuirgli, conseguentemente, una maggioranza comunque certa in consiglio regionale (v. art. 73, co. 10, d.lg. n. 267/2000).

consente certamente di ritenere che possa essere ammessa, pur nel diverso assetto istituzionale e funzionale degli enti territoriali sub-statali, una illimitata compressione della rappresentatività dei rispettivi consigli¹⁶⁹. Per quanto, infatti, la forma di governo neoparlamentare dei comuni e delle regioni possa ben consentire un diverso equilibrio tra il principio di rappresentatività e quello di governabilità rispetto a quello esercitato a livello statale, dove vige una forma di governo parlamentare classica¹⁷⁰, la diversa posizione costituzionale dei consigli degli enti territoriali rispetto al Parlamento¹⁷¹ non può, comunque, giustificare il mancato rispetto del principio di eguaglianza del voto (art. 48 cost.) e dei suoi corollari impliciti, che ne ha dedotto il giudice delle leggi in ordine al funzionamento del circuito democratico, anche in riferimento alla formazione di queste (pur diverse) assemblee, della cui natura politico-rappresentativa non è possibile dubitare¹⁷²; neanche — limitatamente agli enti locali¹⁷³ — alla luce della pur tanto criticata sentenza della Corte costituzionale¹⁷⁴, la quale, pur ammettendo la piena compatibilità del controverso meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, in riferimento alla nuova disciplina degli enti locali di area vasta, ha comunque ribadito — in linea di principio¹⁷⁵ — che la democraticità del sistema delle autonomie locali¹⁷⁶ va garantita, in senso sostanziale, come *effettiva rappresentatività* delle assemblee elettive rispetto alle comunità interessate. Ciò che, a ben vedere, rende l'esigenza di rappresentanza di queste ultime un elemento di carattere fondamentale nel, pur mutevole, sistema di elezione degli organi dei relativi enti esponenziali concretamente disciplinato dal legislatore nel corso del tempo.

¹⁶⁹ Per questo aspetto appare condivisibile quanto affermato da D. CASANOVA *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2016, p. 21.

¹⁷⁰ La C. cost. con la sent. n. 275 del 2014 ha ritenuto, ad es., che, nel sistema elettorale a doppio turno previsto dalla legislazione trentina per i comuni maggiori, “il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono (...) irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze della governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo” (punto 3.2 in diritto). Lo stesso dovrebbe valere, dunque, anche per le regioni per le quali non può essere considerato irragionevole, ad es., che un premio di maggioranza in consiglio regionale sia collegato con l'elezione diretta del presidente della giunta regionale (cfr. S. CATALANO, *La risposta implicita della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2016, pp. 192-194), in ragione della necessaria “presunzione di consonanza politica” che lega l'esecutivo e il legislativo regionale nella forma di governo regionale (C. cost., sent. n. 12/2006).

¹⁷¹ Secondo la sent. C. cost. n. 1 del 2014, quanto alla dimensione della rappresentanza, “le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della ‘rappresentanza politica nazionale’ (art. 67 cost.)” e, quanto alla tipologia delle funzioni, “ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di ‘una caratterizzazione tipica e infungibile’ (sent. n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 cost.)”.

¹⁷² Cfr. D. CASANOVA, *op.cit.*, pp. 1-8. Più in generale, sulla dimensione politica delle autonomie territoriali v. inoltre L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2014, p. 1 ss.

¹⁷³ Sulla pacifica riferibilità dei principi ricavabili dall'art. 48 cost. anche, quantomeno, alle elezioni regionali sia sufficiente il rinvio a T. MARTINES, *op.cit.*, p. 164.

¹⁷⁴ Sent. 26 marzo 2015, n. 50, punto 3.4.3 in diritto, in riferimento alla legge n. 56/2014 c.d. Delrio.

¹⁷⁵ Sulla scarsa coerenza mostrata dalla C. cost. nella motivazione della sentenza, in ordine a detto principio, v. però A. SPADARO, *La sent. cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2015, p. 18 ss.

¹⁷⁶ In ossequio, anche, all'art. 3, co. 2, della *Carta europea dell'autonomia locale*.

4.2. I nuovi sistemi elettorali di Marche e Sardegna a premio decisivo ma condizionale

Altre due regioni¹⁷⁷ si sono orientate, invece, a introdurre la previsione di un premio di maggioranza *decisivo*¹⁷⁸ ma sottoposto alla condizione di aver ottenuto un *quorum* minimo, e dunque soltanto eventuale e non più *majority assuring*¹⁷⁹. Nelle Marche detto livello minimo è stato fissato al 34%¹⁸⁰ e in Sardegna al 25% dei voti validi¹⁸¹. In entrambe le regioni sono previste, inoltre, soglie di sbarramento a livello regionale¹⁸² in grado di rafforzare l'effetto distorsivo della rappresentatività del sistema elettorale a base proporzionale. Sebbene tali soluzioni appaiono chiaramente indirizzate a correggere i rispettivi sistemi elettorali in ossequio ai principi enunciati dalla Corte costituzionale con la sent. n. 1/2014, occorre chiedersi quanto ragionevoli possano essere ritenute le soglie introdotte da queste due leggi elettorali regionali anche alla luce della successiva sent. n. 35/2017 della Corte medesima. Nella sua più recente decisione sul sistema elettorale della Camera dei deputati, infatti, il giudice delle leggi ha precisato che può ritenersi senz'altro legittimo un premio di maggioranza che non consenta alla lista o alla coalizione di liste vincitrici di più che raddoppiare i seggi che avrebbero ottenuto col riparto proporzionale (d'ora in poi: soglia di non eccessiva distorsività)¹⁸³. A questa stretta stregua, pertanto, appare senz'altro irragionevole il sistema elettorale sardo, che potrebbe

¹⁷⁷ L.rg. Marche 20 febbraio 2015, n. 5, modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 (sulla quale v. G. DI COSIMO, *Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche*, in *Regioni*, n. 3, 2015, p. 683 ss.); l.rg. statut. Sardegna 12 novembre 2013, n. 1, legge statutaria elettorale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna.

¹⁷⁸ Intendendosi per tale quel premio che, se attribuito, consente di raggiungere (almeno) la maggioranza assoluta (v. A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: che cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE - G. TARLI BARBIERI, *Il Premio di maggioranza*, Roma, Carocci, 2011, pp. 26-27).

¹⁷⁹ Si tratta, questa, di una soluzione diversa da quella che si riscontra nelle regioni Lazio, Liguria, Piemonte e Sicilia, dove il premio è attribuito anche in mancanza dell'ottenimento di una soglia minima ma, siccome è determinato in quota fissa (il 20%, in Sicilia il 10%), non è in grado di assicurare l'effetto maggioritario qualora la lista o la coalizione di liste vincenti non abbiano ottenuto almeno il 30%+1 (in Sicilia il 40%+1) dei seggi. Mentre nelle regioni Marche e Sardegna, pertanto, il mancato raggiungimento della soglia non determina alcun effetto distorsivo sulla rappresentanza, nelle altre regioni indicate, invece, esso si produce comunque, determinando un semplice effetto *majority promoting*, in conformità con il principio fondamentale secondo il quale il sistema elettorale deve *agevolare* e non *assicurare* la formazione della maggioranza (art. 3, co. 1, lett. a, l. n. 165/2004). In dottrina, però, non mancano autorevoli autori che ritengono di dubbia legittimità l'assegnazione del premio qualora la lista o la coalizione di liste che ne beneficia non consegua la maggioranza assoluta dei seggi, in quanto ciò determina "una torsività del sistema elettorale non giustificabile alla luce dell'esigenza di garantire il principio di governabilità" (G. Tarli Barbieri, *delle classi politiche locali ad opera delle leggi elettorali*, in N. ANTONETTI - U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, pp. 183-184).

¹⁸⁰ L'entità del premio è fissata in misura variabile in base alla consistenza della maggioranza relativa ottenuta: alla soglia minima del 34% dei voti corrisponde una maggioranza di circa il 53% dei seggi e alle successive soglie del 37% e del 40% dei voti corrispondono circa il 57% e il 60% dei seggi.

¹⁸¹ L'entità del premio è del 55% dei seggi in consiglio regionale se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti compresa tra il 25% ed il 40% e del 60% se il presidente medesimo ha ottenuto una percentuale di voti superiore al 40%.

¹⁸² Differenziate per le liste coalizzate (Sardegna: 10% dei voti validi; Marche: 5% dei voti validi, a meno che almeno una lista che componga la coalizione non abbia ottenuto più del 3%) o non coalizzate tra loro (5% dei voti validi in entrambe le regioni).

¹⁸³ Punto 9.2 in diritto.

spingersi a concedere il 55% dei seggi in consiglio regionale alle liste collegate al presidente che ha ottenuto il solo 25% dei voti validi¹⁸⁴, ma anche il sistema elettorale marchigiano potrebbe produrre effetti di dubbia costituzionalità qualora si assumesse che la soglia di non eccessiva distorsività fatta propria dalla Corte costituzionale trovi fondamento sul principio di eguaglianza del voto e, dunque, implichi che sia la sua valenza individuale, di base, a non poter subire un'eccessiva distorsione in uscita¹⁸⁵. Questa seconda formula elettorale, infatti, pur prevedendo una soglia condizionale minima più alta (34%) e un premio massimo in seggi più basso (circa 20%)¹⁸⁶, somma a questo anche i possibili effetti distorsivi di una clausola di sbarramento fissata, nel massimo, al 5%¹⁸⁷. Come già rilevato in precedenza, la Corte costituzionale nell'individuare la soglia di non eccessiva distorsività del voto pare aver subito — almeno in qualche misura — la suggestione della proposta formulata in dottrina per fornire un possibile parametro di riferimento al test di proporzionalità e ragionevolezza del premio di maggioranza¹⁸⁸. Secondo questa ipotesi interpretativa si potrebbero ritenere non eccessivamente distorsivi solo quei meccanismi premiali che, nel correggere in senso maggioritario sistemi elettorali a base proporzionale, non determinino “l'effetto di conferire ai voti espressi a favore della coalizione vincente una *valenza* ‘in uscita’ più che doppia rispetto alla *valenza* dei voti residui, cioè di quelli che confluiscono sulle altre liste o coalizioni”¹⁸⁹, in modo tale che i seggi ottenuti dipendano comunque più dal numero dei voti conseguiti che dall'entità del premio stesso. Seguendo queste indicazioni, pertanto, la soglia minima per non violare il criterio di non eccessiva distorsività, qualora non siano previste clausole di sbarramento e il premio non sia eccessivamente alto¹⁹⁰, sarebbe quella del 33%; quando, però, come in questo caso, vi sia l'operare congiunto di un (alto) premio e di sbarramenti — per quanto l'effetto premiale aggiuntivo dato dalla previsione di una soglia di accesso alla ripartizione dei seggi di lista non sia predeterminabile in maniera matematicamente certa (dipendendo dalla quantità e dalla distribuzione dei *voti dispersi*¹⁹¹ quali riscontrabili solo a posteriori) — vale comunque la raccomandazione che, per evitare che il principio di non eccessiva distorsività possa

¹⁸⁴ In concreto, però, nelle elezioni del 16 febbraio 2014, nelle quali si è votato per la prima volta in base a questa legge, il Presidente Pigliaru ha ottenuto il 42% dei voti validi, così come le liste a lui collegate, ottenendo 36 seggi su 60 in consiglio regionale (con un premio effettivo pari al 18% sufficiente a raggiungere il 60% dei seggi nell'assemblea legislativa). V. i dati nel sito istituzionale della Regione autonoma della Sardegna. Nelle elezioni del 24 febbraio 2019 il Presidente Solinas ha ottenuto il 48%, e le liste a lui collegate il 52%, dei voti.

¹⁸⁵ Ragione per cui l'ipotesi di un premio di maggioranza che consenta ad una lista di vedere più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito su base proporzionale costituisce solo un caso esplicativo, manifesto ed eclatante, di un meccanismo elettorale eccessivamente distorsivo della rappresentanza e della valenza individuale del voto.

¹⁸⁶ Più precisamente: del 19.3% se il presidente eletto ha ottenuto il 34% dei voti; del 19.6% se il presidente eletto ha ottenuto il 37%; del 20% se il presidente eletto ha ottenuto il 40% dei voti.

¹⁸⁷ Nelle ultime elezioni del 2015, i voti dispersi sono stati circa il 4% dei voti espressi sui candidati a presidente della giunta regionale.

¹⁸⁸ Cfr. G. LODATO - S. PAJNO - G. SCACCIA, *op.cit.*, pp. 9-10.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ A partire da circa il 17% il valore del premio di maggioranza effettivamente concesso risulterebbe — secondo questa tesi dottrinale — troppo distorsivo (G. LODATO - S. PAJNO - G. SCACCIA, *op.cit.*, p. 13).

¹⁹¹ Intendendosi per tali i voti espressi per le liste rimaste sotto la soglia minima prevista dalla legge per avere accesso alla rappresentanza (c.d. soglia di sbarramento)

determinarsi in concreto¹⁹², “le soglie di sbarramento dovrebbero mantenersi molto basse, e il premio dovrebbe scattare solo nel caso in cui si sia conseguita un’alta percentuale di voti”¹⁹³.

4.3. Le modifiche alle leggi elettorali delle altre regioni

Oltre alle modifiche apportate alle leggi elettorali regionali al fine di introdurre una soglia minima per l’ottenimento del premio di maggioranza, di cui ai due precedenti paragrafi, vanno segnalate alcune nuove leggi che, pur confermando un sistema elettorale a turno unico con premio di maggioranza attribuito alle liste collegate al presidente eletto — indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuti, se non, eventualmente, nella gradazione del premio stesso tra un minimo e un massimo (ancora, dunque, secondo il modello della legge Tatarella) — sono intervenute o per cercare di mettere in sicurezza il sistema del premio di maggioranza senza la necessità dell’ottenimento di una soglia minima (in ragione dei possibili effetti consequenziali derivanti dalla sent. della Corte costituzionale n. 1/2014)¹⁹⁴ o comunque modificando altri aspetti di disciplina che hanno costituito oggetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse con l’ordinanza 9 ottobre 2013 del TAR Lombardia avverso la legge elettorale lombarda¹⁹⁵ (vale a dire: il *voto disgiunto* e la *clausola di sbarramento*)¹⁹⁶.

4.3.1. Le innovazioni concernenti il premio di maggioranza

La Regione Lazio, con le modifiche apportate dalla l.r. n. 10/2017, ha recentemente confermato la formula di base del proprio sistema elettorale misto (ancora secondo il modello della legge n. 43/1995, ma depurato dalla possibilità dell’attribuzione di seggi aggiuntivi nel consiglio regionale al fine di assicurare in ogni caso una stabile maggioranza di governo)¹⁹⁷. Vale

¹⁹² Nelle elezioni regionali marchigiane del 2015, ad es., la valenza del voto espresso per la coalizione collegata al presidente eletto (numero di seggi attribuiti, compreso il premio, diviso per il numero dei voti validi ricevuti: 18:251.050) è risultata in concreto, leggermente superiore al doppio della valenza media dei voti espressi a favore delle altre coalizioni o liste (numero di seggi residui diviso per il numero dei voti validi complessivamente ricevuti: 12:360.282). I dati utilizzati per questa elaborazione sono consultabili nell’archivio elettorale regionale del Ministero dell’interno.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Non si dà qui conto (v. § 4.3.1), dunque, della legislazione regionale che, pur essendo intervenuta a disciplinare per la prima volta o a modificare il proprio sistema elettorale successivamente alla sent. della C. cost. n. 1/2014, abbia confermato il premio di maggioranza senza soglia minima secondo il modello della legge Tatarella o, comunque, introdotto variazioni allo stesso su aspetti non riconducibili alla volontà di mettere in sicurezza i propri sistemi elettorali rispetto ai possibili effetti consequenziali di detta decisione costituzionale negli ordinamenti regionali (l.r. Veneto, n. 19/2018; l.r. Basilicata n. 20/2018, l.r. Molise, n. 20/2017; l.r. dell’Emilia-Romagna, n. 21/2014. Su quest’ultima v., a commento, M. BELLETTI, *La legislazione elettorale della Regione Emilia-Romagna, tra ritardi e alcune perplessità in ordine a un eccessivo effetto manipolativo*, in *Dir. regionali*, 2017, n. 3, p. 360 ss.).

¹⁹⁵ Questioni che, solo successivamente alle elezioni regionali del 31 maggio 2015, sono state esaminate dal giudice delle leggi con la sent. 24 settembre 2015, n. 193.

¹⁹⁶ V. infra, rispettivamente, § 4.3.2 e § 4.3.3.

¹⁹⁷ Meccanismo noto come “doppio premio di maggioranza” o “premio di governabilità”, previsto dall’art. 3, co. 2, della legge n. 43 del 1995, ma ora non più applicabile in alcuna regione — nemmeno in via transitoria fino all’entrata

a dire, un proporzionale corretto da un premio di maggioranza, non *majority assuring*, senza che sia necessario raggiungere una soglia minima di voti per il suo ottenimento¹⁹⁸. E' ora previsto, però, un limite insuperabile per il premio da attribuire alle liste provinciali collegate al presidente eletto¹⁹⁹. Tale premio, infatti, che — nel massimo — è pari al 20% dei seggi consiliari (i.e. 10 su 50) non può comunque essere assegnato in misura superiore a quella necessaria per il raggiungimento del 60% dei seggi medesimi (i.e. 30), escluso quello del presidente²⁰⁰. Se questa modificazione legislativa tempera senz'altro gli effetti (potenzialmente) distorsivi della rappresentanza, quando essi non siano più necessari a garantire la stabilità di governo, il mantenimento di un sistema premiale che non può mai eccedere il 20% dei seggi disponibili, tuttavia, non appare sufficiente a garantire il sicuro sostegno di una maggioranza consiliare qualora le liste collegate al presidente eletto non abbiano ottenuto almeno il 30% dei seggi col riparto proporzionale (i.e. 15 su 40)²⁰¹. Ci dobbiamo chiedere, pertanto, se un simile premio, non *majority assuring*, possa considerarsi in armonia con la forma di governo statutaria²⁰² e coerente con il principio fondamentale della legislazione della Repubblica secondo il quale il sistema elettorale regionale deve agevolare la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale²⁰³. La forma di governo neo-parlamentare, infatti, non prevedendo un voto di fiducia iniziale del consiglio sul programma di governo e sulla composizione della giunta, sembrerebbe presupporre che il presidente eletto direttamente disponga — di norma, almeno in avvio di legislatura — anche di una sua maggioranza in consiglio, secondo il modello (originariamente introdotto dalla legge Tatarella) della c.d. *democrazia immediata*²⁰⁴. Tuttavia né la Costituzione²⁰⁵

in vigore delle leggi elettorali regionali o in caso di rinvio residuale per quanto non espressamente previsto dalle legislazioni elettorali regionali — in quanto incompatibile con l'indicazione statutaria del numero dei consiglieri in misura fissa (v. Cons. St., 13 gennaio 2011, nn. 163 e 165, con specifico riferimento alla Regione Lazio; nonché C. cost. sent. n. 188/2011 e, a commento, A. DANESI, *Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle regioni Puglia e Lazio*, in *Giur. cost.* 2011, n. 3, p. 2562 ss, e G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Regioni*, 2012, n. 1-2, p. 281 ss.); determinazione numerica fissata, attualmente, da tutti gli statuti ordinari in misura corrispondente al massimo consentito dall'art. 14 del d.l. n. 138/2012.

¹⁹⁸ Si tratta del sistema elettorale tratto dalla legge n. 43/1995 (c.d. Tatarella), ancora applicato — con pochi adeguamenti — anche nelle regioni Liguria e Piemonte.

¹⁹⁹ Senza più attingere, come in precedenza, ad un apposito *listino* regionale bloccato ma eleggendo la totalità dei consiglieri con il sistema della c.d. doppia preferenza di genere nell'ambito di liste provinciali composte in ossequio al principio della parità di genere.

²⁰⁰ In precedenza era previsto, invece, che, qualora le liste collegate al presidente eletto avessero conseguito almeno il 50% dei seggi consiliari, il premio sarebbe stato del 10%, e che, qualora le medesime liste avessero ottenuto meno del 50%, il premio sarebbe stato del 20% (art. 6 l.rg. n. 2/2005, testo storico).

²⁰¹ A cui aggiungere quello, in tal caso determinante, del presidente.

²⁰² In ragione di quel "nesso di complementarietà e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale" messo in evidenza dalla giurisprudenza della C. cost. (sent. n. 193/2015, 4.3 in diritto).

²⁰³ Art. 4, co. 1, lett., a), legge n. 165/2004.

²⁰⁴ "Ove la scelta degli elettori determina direttamente il vertice del potere esecutivo, in contrapposizione alla "democrazia mediata", in cui la scelta del Governo spetta al Parlamento ed essenzialmente ai partiti politici" (N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 25-26).

²⁰⁵ Che si limita a prevedere le modalità di espressione della mozione di sfiducia e gli effetti della medesima nei confronti del presidente eletto direttamente (art. 126, secondo e terzo co.).

né lo statuto regionale²⁰⁶ e nemmeno il richiamato principio fondamentale della legislazione elettorale regionale impongono che sia, comunque e in ogni caso, *assicurata*²⁰⁷ — e non, come abbiamo visto, soltanto *favorita* — la formazione di una solida maggioranza consiliare²⁰⁸. Peraltro, il fatto stesso che, all'indomani delle elezioni, si possa tacitamente presumere la sussistenza di un nesso fiduciario tra consiglio e giunta²⁰⁹, potrebbe più facilmente consentire, all'occorrenza, anche la formazione di un *governo di minoranza* che²¹⁰ cercherebbe in sede assembleare un *appoggio politico*²¹¹ più ampio²¹² o per un'agenda di misure condivise o, di volta in volta, per singoli provvedimenti da assumere²¹³. Ciò che esalterebbe gli elementi più propriamente parlamentari della forma di governo regionale²¹⁴, altrimenti destinati a rimanere minimali e sottotraccia²¹⁵.

²⁰⁶ Nella specie quello della Regione Lazio, ma lo stesso vale per le altre regioni che hanno confermato la forma di governo a elezione diretta del presidente della giunta regionale.

²⁰⁷ Sebbene nelle legislazioni elettorali della maggior parte delle regioni ordinarie si prevedano meccanismi premiali *majority assuring* (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto). Sistemi analoghi si utilizzano anche in Friuli-Venezia Giulia e nella Provincia autonoma di Trento (sugli aspetti peculiari della disciplina elettorale nelle regioni a statuto speciale v. però *infra* § 5).

²⁰⁸ La C. cost., anzi (come abbiamo visto), con riferimento alla legislazione elettorale del Parlamento della Repubblica, se ha ritenuto senz'altro legittimi i correttivi premiali che perseguono il "legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze", ha messo in evidenza, al contempo, che non risulta più legittima la finalità di assicurare la stabilità del governo qualora ciò avvenga al prezzo di un'eccessiva compressione della rappresentatività dell'assemblea legislativa (C. cost. n. 1/2014, 3 in diritto; C. cost. n. 35/2017, 9.2 in diritto).

²⁰⁹ In ragione della loro simultanea investitura politica (art. 4, co. 1, lett. b, legge n. 165/2004), da cui si può trarre la "presunzione" dell'iniziale "consonanza politica" del potere legislativo e del potere esecutivo delle regioni (C. cost. sent. n. 12/2006), salvo che il consiglio non approvi una mozione di sfiducia già in occasione della presentazione della giunta nella prima seduta successiva alla nomina (art. 43 e 42 st. Lazio) o che il neo-presidente eletto si dimetta volontariamente per l'impossibilità di formare una maggioranza (art. 44 st. Lazio); comportando così, in entrambi i casi, le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio (art. 126, terzo co., cost.).

²¹⁰ Ferma, comunque, anche la possibilità di assistere alla prassi deteriorata del c.d. transfughismo (o mobilità) parlamentare, vale a dire il passaggio, nella specie, dei consiglieri regionali dal gruppo politico del partito per cui sono stati eletti ad un altro (su tale fenomeno v. S. Curreri, *Introduzione. Il transfughismo parlamentare tra dottrina e prassi*, in *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, FUP, 2004, p. 7 ss.).

²¹¹ Che, a differenza dei fenomeni di migrazione da un gruppo all'altro, ha assai più possibilità di avere motivazioni che non attengono "a logiche di potere, calcoli individuali, e tornaconto personale, che si manifestano soprattutto in termini di progressione nella carriera politica o persino nell'acquisizione di vantaggi di natura economica, divenendo in tal caso, simbolo di trasformismo politico se non di vera e propria corruzione" (C. Meoli, *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo*, in *Giustamm*, 2016, n. 6, p. 5).

²¹² Reso più facile dal principio della libera interpretazione del mandato politico ricevuto da parte dei singoli consiglieri regionali, anche in contrasto con la *disciplina di partito*: vale a dire, dal c.d. divieto di mandato imperativo (cfr. *ibid.*), garantito e ribadito a livello regionale dall'art. 4, co. 1, lett. c), della legge n. 165/2004 (v. *supra* § 3.3).

²¹³ Può essere interessante osservare che, nell'ambito della forma di governo parlamentare classica operativa a livello nazionale, dopo le elezioni politiche del 2013 il presidente incaricato Bersani non poté formare il governo proprio in ragione della mancanza di un *sostegno parlamentare certo* in occasione del voto di fiducia iniziale ex art. 94 cost. (v. sul punto le considerazioni di U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 2013, n. 2, pp. 4-5).

²¹⁴ Quali, in primo luogo, la presentazione del programma di governo e della composizione della giunta regionale al consiglio, secondo le modalità variamente disciplinate dai singoli statuti regionali (sul *ruolo politico* che può essere svolto in questa sede dai consigli regionali v. le sentt. n. 372 e 379 del 2004 e n. 16 del 2006 della C. cost.), e il controllo sull'attuazione dello stesso (cfr. N. VICECONTE, *op. cit.*, p. 96 ss.).

²¹⁵ E' infatti la mancata derivazione dell'esecutivo dall'assemblea legislativa ciò che più allontana la forma di governo regionale dalla famiglia dei sistemi parlamentari. Tant'è che in dottrina vi è chi ha ritenuto preferibile — prima di

La conferma di questa tipologia di sistema premiale, che *favorisce* ma non *assicura*, una consonanza politica tra il presidente della giunta e il consiglio regionale, se, nell'attuale congiuntura politica che tende alla tri-polarizzazione della rappresentanza, rende meno probabile la possibilità di assicurare in concreto una stabile maggioranza al governo regionale in seno all'assemblea legislativa di riferimento; tuttavia, ponendo un tetto massimo al premio attribuibile, riduce drasticamente anche la possibilità che il premio stesso possa essere eccessivamente distorsivo, in concreto, della rappresentatività del consiglio regionale. Questo, infatti, — in base al criterio giurisprudenziale ora enucleato dal giudice delle leggi, secondo il quale può considerarsi senz'altro ragionevole un premio che non consenta alla lista o alla coalizione di liste vincitrici di più che raddoppiare i seggi che avrebbero ottenuto col riparto proporzionale²¹⁶ — determinerebbe risultati irragionevolmente distorsivi della rappresentatività solo qualora la lista o la coalizione di liste collegate al presidente più votato non abbiano ottenuto almeno il 20% dei voti validi e i corrispondenti seggi²¹⁷: ciò che appare, evidentemente, un'ipotesi-limite.

4.3.2. Le innovazioni concernenti il c.d. voto disgiunto

Si possono segnalare, in secondo luogo, le disposizioni legislative delle regioni Calabria, Umbria, Molise e Basilicata²¹⁸ che — tra l'altro — hanno eliminato la possibilità, in precedenza concessa all'elettore, di esprimere allo stesso tempo un voto a favore di un candidato presidente e un voto ad una lista ad esso non collegata (c.d. voto disgiunto)²¹⁹. Così come già previsto da altre discipline elettorali regionali²²⁰, pertanto, l'espressione del solo voto di lista si estende automaticamente al candidato presidente ad essa collegata (o viceversa — in alcuni casi — il

questa nuova stagione multipolare che ha preso avvio con le elezioni politiche del 2013 e che sta riportando la mediazione politica al centro del sistema politico (v. sul punto G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2017, p. 1 ss., nonché M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, ivi, p. 13 ss.) — definire *semi-parlamentare* e non *neo-parlamentare* questa forma di governo (N. VICECONTE, *op. cit.*, p. 58).

²¹⁶ C. cost. sent. n. 35/2017, punto 9.2 in diritto.

²¹⁷ Salvo fare propria la più rigorosa ipotesi dottrinarica di individuare la soglia di eccessiva distorsività dei meccanismi elettorali nei casi in cui essi determinino l'effetto di conferire ai voti espressi a favore della coalizione vincente una valenza "in uscita" più che doppia rispetto alla valenza dei voti residui (v. G. LODATO-S. PAJNO-G. SCACCIA, *op. cit.*, p. 9-10). Su tale proposta interpretativa ci siamo soffermati *supra* con riferimento, in via esemplificativa, al sistema elettorale marchigiano (§ 4.2).

²¹⁸ Sulle quelle delle prime due regioni v., in generale, A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità e omissioni)*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2017, p. 250 ss., ed E. Catelani, *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria 23 febbraio 2015*, n. 4, *fra possibili profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, nonché V. LUBELLO, *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Dir. regionali*, n. 1, 2018, p. 290 ss.

²¹⁹ L.r.g. Calabria n. 8/2014, art. 3, co.1, lett. c); l.r.g. Umbria, n. 4/2015, art. 13, co. 3; l.r.g. Molise n. 20/2017, art. 10, co. 3; l.r.g. Basilicata n. 20/2018, art. 17, co. 5.

²²⁰ L. statutaria prov. T., n. 2/2003, art. 63, co. 2, e 68, co. 3, let. d), l.r.g. Marche, n. 27/2004, art. 16, co. 7; l.r.g. Abruzzo, n. 9/2013, art. 9, co. 3.

voto a quest'ultimo si estende anche a favore della lista o della coalizione di liste²²¹), con la conseguenza che il voto disgiunto diviene nullo.

A questo riguardo va evidenziato, infatti, che il TAR della Lombardia aveva posto in dubbio, tra l'altro, la legittimità costituzionale dell'analoga previsione della legislazione elettorale lombarda, nella parte in cui, consentendo l'attribuzione del premio di maggioranza in relazione ai voti ottenuti dal candidato presidente, anziché a quelli ottenuti dalle liste a lui collegate, e ammettendo, al contempo, l'espressione del voto disgiunto, si sarebbe posta in aperta contraddizione con il sistema di voto che consente all'elettore di non ritenere inscindibile il collegamento tra i candidati presidenti e le liste ad essi collegati e che pur, del tutto irragionevolmente, all'esito delle votazioni vede premiare le liste indipendentemente dai voti da queste ottenuti e che, in ipotesi, potrebbero essere assolutamente minoritarie, non raggiungendo nemmeno la maggioranza relativa dei votanti (che potrebbe essere stata raggiunta dal solo presidente)²²². A questo modo di vedere, pertanto, la legittimità del voto disgiunto che la Corte costituzionale ha già riconosciuto con la sent. n. 107 del 1996 risulterebbe intrinsecamente legata all'eventualità che — nel caso di specie, rappresentato dalla legge elettorale per i comuni con più di 15.000 abitanti — “il legislatore, con una scelta che rientra nell'ambito della sua discrezionalità, [abbia] deliberatamente escluso di assicurare comunque la maggioranza in consiglio al candidato eletto sindaco”; mentre, qualora il sistema elettorale — secondo l'originario modello Tatarella — sia *majority assuring* e il premio collegato ai voti conseguiti dai candidati presidenti e non dalle liste (così come avviene, invece, nelle elezioni comunali), si potrebbe ben dubitare della ragionevolezza dello *splitting vote*²²³; in quanto, in tal caso, all'eventuale bocciatura da parte degli elettori del collegamento tra presidente e liste (qualora le stesse risultino minoritarie se non addirittura esigue) non sarebbe collegata alcuna conseguenza, disattendendosi la volontà degli elettori in violazione dei principi di ragionevolezza della disciplina elettorale e dell'eguaglianza del voto²²⁴.

²²¹ Così è previsto dalle regioni Marche, Molise, Umbria e dalla Provincia autonoma di Trento.

²²² TAR Lombardia, ord. 9 ottobre 2013, pubblicata in G.U. 11 giugno 2014, n. 25 e iscritta al r.o. n. 95/2014.

²²³ Cfr. A. DI GIOVINE - F. PIZZETTI, *op.cit.*, p. 39, nonché, similmente, G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 123.

²²⁴ Nel vigente sistema elettorale per i comuni con più di 15.000 abitanti, ad es., non viene assegnato il premio di maggioranza — oltre che nell'ipotesi che la lista o la coalizione di liste collegate al sindaco abbiano già ottenuto almeno il 60% dei seggi consiliari (e dunque una solida maggioranza di governo) — o qualora il sindaco sia stato eletto al primo turno senza che le liste ad esso collegate abbiano ottenuto almeno il 40% o qualora, al medesimo turno, le liste collegate ad altro candidato abbiano ottenuto più del 50% dei voti validi (in questi due casi, dunque, il sindaco eletto dovrà cercare in consiglio comunale, successivamente al voto, una possibile maggioranza di governo). Si ritiene, infatti, che in queste evenienze sia “necessario (...) rispettare la volontà del corpo elettorale, che al primo turno è abilitata ad esprimersi disgiuntamente per il candidato sindaco e per le liste concorrenti al consiglio comunale e che viene tradotta dal sistema in esame, con riferimento alle liste, osservando tendenzialmente i dettami della logica proporzionale” (M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello stato, in margine all'analisi del sistema elettorale e della forma di governo dei comuni maggiori*, in *Giur. cost.*, n. 3, 1996, p. 2040), così come messo in evidenza dalla stessa C. cost., secondo la quale, in tali ipotesi, la mancata concessione del premio di maggioranza “rappresenta la residua proiezione, anche sul turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto” (sent. n. 107/1996, punto 2.3 in diritto).

Come abbiamo già visto, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità della legislazione elettorale lombarda giacché, nella sua concreta applicazione, essa non ha prodotto gli effetti incostituzionali paventati dal rimettente e “il presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del presidente”²²⁵. Ciò che si riscontra, peraltro, anche in riferimento alla concreta applicazione della legislazione elettorale della Calabria²²⁶ e dell’Umbria²²⁷. Pertanto, sebbene, alla stregua dei criteri individuati dalla Corte, difficilmente potrà assumere un’effettiva rilevanza l’ipotesi limite del presidente eletto con l’appoggio di una lista o una coalizione di liste che abbiano ottenuto meno voti rispetto alle liste o alle coalizioni di liste collegate ad altro candidato, tale questione, tuttavia, propone un aspetto di effettiva problematicità che si presenta, peraltro, in maniera del tutto autonoma rispetto ai dubbi concernenti l’assegnazione del premio di maggioranza senza soglia e in relazione ai voti ottenuti dal presidente anziché dalle liste che concorrono per l’elezione del consiglio regionale²²⁸. A prescindere, allora, dal profilo processuale della questione di legittimità (pur essenziale ai fini della sua concreta giustiziabilità), occorre valutare con attenzione l’effettiva opportunità politica di mantenere in vita una opzione di voto che — almeno come attualmente strutturata — appare poco coerente con un sistema elettorale premiale a turno unico²²⁹; giacché se è vero che “la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo”²³⁰, sussistendo tra queste fonti un “nesso di complementarietà e integrazione”²³¹, e che la forma di governo a elezione diretta valorizza il vincolo che lega presidente e consiglio in forza del “principio funzionale largamente noto con l’espressione *aut simul stabunt aut simul cadent*”²³², è anche vero che il “rapporto di consonanza politica” tra l’uno e l’altro²³³ deve derivare direttamente dagli elettori “sin dal momento della costituzione degli organi”²³⁴ e non può essere il portato artificiale di regole volte a garantire la governabilità “assunta come un valore assoluto” anche in caso di una “divaricazione del consenso espresso dall’elettorato con il voto disgiunto”²³⁵. Il che vuol dire che — una volta ammessa questa modalità di voto in un sistema a turno unico²³⁶ —

²²⁵ La l.rg. Lombardia n. 17/2012, infatti, nella sua prima applicazione, nelle elezioni regionali del 24 febbraio 2013, ha visto l’affermazione del Presidente Maroni con il 42,8%, in linea con i risultati ottenuti dalle liste collegate (43,1%).

²²⁶ Dove il presidente Oliverio, nelle elezioni del 23 novembre 2014, ha ottenuto il 61,4% e le liste collegate il 61,7% dei voti validi.

²²⁷ Dove la Presidente Marini, nelle elezioni del 31 maggio 2015, ha ottenuto il 42,8% e le liste collegate il 43,3% dei voti validi.

²²⁸ Nonostante che il TAR Lombardia nella cit. ordinanza di rimessione le abbia prospettate in forma congiunta.

²²⁹ Per un giudizio di problematica coesistenza tra voto disgiunto e premio di maggioranza in un sistema elettorale a turno unico secondo il modello Tatarella v. ad es. A.O. Cozzi, *La Corte cit.*, p. 164, nt. 7.

²³⁰ C. cost. sent. n. 4/2010, punto 2.1 in diritto.

²³¹ C. cost. sent. n. 193/2015, punto 4.2 in diritto.

²³² C. cost. sent. n. 12/2006, punto 4 in diritto.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ C. cost. sent. n. 4/2010, cit.

²³⁵ C. cost. sent. n. 107/1996, punto 2.4 in diritto.

²³⁶ In un sistema a doppio turno (come quello comunale), invece, nell’eventuale — ma statisticamente frequente — turno di ballottaggio viene meno la possibilità del voto disgiunto e la manifestazione di volontà dell’elettore è

affinché un simile meccanismo d'elezione sia coerente con la predetta forma di governo occorrerebbe prevedere che il premio di maggioranza venga assegnato in base ai risultati ottenuti dalle liste (al netto degli eventuali voti disgiunti espressi per un candidato presidente non collegato alle liste medesime)²³⁷; giacché, altrimenti, la sua attribuzione in base ai risultati ottenuti dal presidente eletto — e, dunque, utilizzando a tal fine anche i voti disgiunti di coloro che hanno votato per una lista che sosteneva un diverso candidato — apparirebbe effettivamente irrispettosa della volontà espressa da quella quota di elettori; volontà che — in ossequio ad un essenziale diritto politico del cittadino — parrebbe da tutelare, di per sé, anche qualora essa non sia risultata decisiva ai fini dell'ottenimento del premio²³⁸. Altro è, infatti, il mero effetto di trascinamento del voto (quando sia previsto che il voto di lista valga anche come voto sulla candidatura/e collegata/e o viceversa)²³⁹ altro è il conteggio del medesimo contro l'espressa volontà dell'elettore. Il voto disgiunto consente, infatti, di votare espressamente, allo stesso tempo, per un candidato presidente e una lista ad esso non collegata. In tal caso, pertanto, il computo del voto per il primo al fine di riconoscere un premio a una lista o a una coalizione di liste che non sono state votate dall'elettore — quantunque possa essere considerata un'opzione rimessa a una libera e consapevole scelta del medesimo (in grado di comprendere i possibili effetti incongrui del voto disgiunto)²⁴⁰ — appare comunque un'evenienza di dubbia razionalità e ragionevolezza (soprattutto nei casi in cui le legislazioni elettorali regionali non prevedano un distinto *listino del presidente*)²⁴¹. A questa stregua, infatti, l'assemblea legislativa regionale viene a comporsi di candidati che una parte degli elettori che hanno determinato l'attribuzione del premio di maggioranza, pur avendo avuto la concreta e immediata possibilità

necessariamente unica e pienamente consonante sia per l'elezione consiliare sia per l'elezione dell'organo di vertice dell'amministrazione territoriale. Peraltro, con le modifiche apportate dalla legge n. 120/1999, la vigente legislazione elettorale comunale (t.u.e.l. art. 73, co. 10), prevede che il premio di maggioranza a favore delle liste collegate al sindaco eletto al primo turno, che non abbiano già proporzionalmente conquistato il 60% dei seggi, scatti anche qualora queste abbiano ottenuto meno della maggioranza assoluta già raggiunta dal sindaco (diversamente da quanto precedentemente previsto dall'art. 7 della legge n. 81/1993) ma, comunque, almeno il 40% dei voti validi (purché nessuna altra lista o gruppo di liste collegate ne abbia ottenuto il 50%). Ciò ha fatto venir meno i principali "inconvenienti di fatto" che possono verificarsi in caso di immediata elezione del sindaco con il decisivo apporto del voto disgiunto (v. C. cost., sent. n. 107/1996, *cit.*, sull'originaria cit. previsione della legge n. 81 del 1993).

²³⁷ V. in tal senso la sola l.rg. Veneto n. 5/2012 (art. 20, co. 6, art. 22 co. 3, lett. a, art. 22, co. 4, lett. c).

²³⁸ Non è dubbio, però, che una *significativa* divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con il voto disgiunto — che non attribuisca, dunque, al presidente eletto almeno un'ampia maggioranza relativa — dovrebbe senz'altro intendersi come una "boccatura del collegamento" tra il candidato presidente e la sua lista la cui mancata sanzione costituisce, quantomeno, un serio "inconveniente di fatto" se non anche un vero e proprio vizio di ragionevolezza della "logica complessiva" dello specifico sistema elettorale valutato "globalmente e nel suo insieme" (cfr. C. cost. sent. n. 107/1996, *cit.*).

²³⁹ La C. cost. con sent. 275/2014 ha chiarito, infatti, che qualora la manifestazione della volontà di voto per il sindaco sia espressamente legata alle liste che lo sostengono "ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate" (punto 3.2 in diritto).

²⁴⁰ E' da ritenere, allora, che, proprio l'esigenza di sfuggire a quella che è stata definita "una sorta di rappresentanza schizofrenica dell'elettore", potrebbe spiegare il limitato ricorso che si riscontra in concreto per questa opzione di voto; il cui impiego è da attribuire peraltro, in molti casi, piuttosto a "ragioni localistico-clientelari" che a un effettivo dilaceramento d'opinione (cfr. Di Giovine - Pizzetti, *op.cit.*, p. 38).

²⁴¹ Così come previsto dalla legge n. 43 del 1995 (c.d. Legge Tatarella), transitoriamente integrato dall'art. 5 della legge cost. n. 1/1999 (ancora applicabile per le regioni Liguria e Piemonte).

di eleggere — confermando il proposto collegamento con il candidato presidente da loro prescelto — non lo hanno fatto, scegliendo anzi una *concorrente* lista di candidati. In tal caso, dunque, con questo concreto meccanismo di attribuzione del premio non è soltanto la rappresentatività che viene compressa, al fine di favorire la governabilità, ma anche la stessa volontà dell'elettore; il quale, però, si deve ritenere che abbia la *legittima aspettativa*, una volta ammesso il voto disgiunto, di non vederlo conteggiato per eleggere candidati di una lista direttamente concorrente a quella da lui espressamente scelta e, dunque, computandolo in senso assolutamente contrastante con la volontà da egli manifestata²⁴². Il rispetto della volontà dell'elettore costituisce, del resto, un principio fondamentale della materia elettorale generale, fissato direttamente dall'art. 48 della Costituzione, che è stato fortemente valorizzato dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla quale si evince che "l'elemento personale della scelta (...) costituisce la ragione d'essere del sistema elettorale"²⁴³ e che per aversi rispetto della volontà degli elettori la scelta degli eletti non può essere fatta in totale mancanza del "sostegno della indicazione personale dei cittadini"²⁴⁴ né in "contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale" dei secondi da parte dei primi²⁴⁵. Laddove, pertanto, sia ammessa l'espressione del voto disgiunto, l'elezione di una quota di consiglieri regionali in modo platealmente contrastante o, comunque, assolutamente incoerente con i voti di lista *personalmente* espressi dagli elettori (e dunque da ogni singolo elettore) parrebbe potersi ritenere, anch'essa, un'*opzione arbitraria* della legislazione elettorale, in violazione dei principi di eguaglianza, personalità e libertà del voto nel senso che è stato fatto proprio dalla richiamata giurisprudenza.

4.3.3. Le innovazioni concernenti la c.d. clausola di sbarramento

Molte regioni sono intervenute, invece, più o meno recentemente, a modificare la clausola di sbarramento applicabile nei rispettivi ordinamenti come correttivo anti-frammentazione

²⁴² Di minore problematicità appare il caso dei *listini del presidente* non direttamente concorrenti con le liste circoscrizionali per l'elezione dei componenti del consiglio da riferirsi alla quota proporzionale. In tal caso, infatti, tra i primi e le seconde v'è un mero collegamento che consente di pescare i componenti della quota maggioritaria al di fuori delle medesime liste circoscrizionali utilizzate per la quota proporzionale; potendosi evitare, in tal modo, di attribuire i seggi premiali a candidati già *personalmente* valutati e scartati da quella quota degli elettori che hanno contribuito all'elezione del presidente con l'esercizio di un voto disgiunto. Ciò vale, però, solo qualora non sia consentita la presentazione delle candidature sia nella lista regionale maggioritaria sia in una o più liste circoscrizionali proporzionali.

²⁴³ Ord. n. 260/2002. Nella specie ritenendosi senz'altro non manifestamente irragionevole il ricorso all'istituto dell'elezione suppletiva anziché a quello della surrogazione in un sistema elettorale plurinomiale di carattere fortemente personalistico (quello previsto per il Consiglio dell'ordine degli avvocati). A commento di questa decisione v. T.E. Frosini, *A proposito del sistema elettorale forense*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2002, p. 1911 ss.

²⁴⁴ Sent. n. 1/2014, punto 5.1 in diritto. Nella specie, il voto per liste bloccate presentate nell'ambito di circoscrizioni molto grandi e contenenti un numero assai elevato di candidati.

²⁴⁵ Sent. n. 35/2017, punto 12.2 in diritto. Nella specie, la possibilità riconosciuta al capolista bloccato eletto in più collegi di prescegliere il collegio di elezione in modo non rispettoso della volontà degli elettori (art. 2, co. 27, della legge n. 52 del 2015).

della rappresentanza²⁴⁶. Diversamente dalle altre, in tal caso, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar della Lombardia non riproponeva analoghe questioni già sollevate nei confronti della legislazione elettorale nazionale²⁴⁷. Nei termini prospettati dal giudice rimettente il dubbio di legittimità costituzionale non concerneva, peraltro, l'effetto distorsivo della rappresentatività prodotto dalla clausola medesima ma dalla scelta di attribuire valore determinante ai voti conseguiti dal candidato presidente per l'applicazione o meno della soglia di sbarramento alle liste ad esso collegate (nonostante gli elettori possano aver esercitato un voto disgiunto per candidato presidente e lista di partito)²⁴⁸. Posta in tali termini, pertanto, la questione avrebbe potuto aggiungere ulteriori argomenti contro la ragionevolezza del voto disgiunto (di cui ci siamo occupati nel precedente sotto-paragrafo) o essere impiegata per dubitare della ragionevolezza della mancata applicazione di una soglia di sbarramento per tutte le liste minori, senza eccezioni, ma non — come avvenuto — contro la previsione della clausola di sbarramento in quanto tale²⁴⁹. Il giudice delle leggi, di conseguenza, non ha potuto che dichiarare l'infondatezza della questione, così come sollevata dal tribunale rimettente, sulla "operatività dell'intero meccanismo della soglia di sbarramento"; allo stesso tempo, tuttavia, ha affermato che l'introduzione e la disciplina di detto istituto costituiscono "tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica". Questa disposizione legislativa regionale (e ogni altra previsione analoga) laddove, contro la finalità dichiarata dell'istituto, non ha prodotto effetti anti-frammentazione della rappresentanza²⁵⁰ "ma anzi ha 'programmaticamente' escluso questo obiettivo"²⁵¹, potrebbe apparire, dunque, di dubbia ragionevolezza alla stregua delle medesime

²⁴⁶ La quale in base all'originaria previsione della l.rg. n. 43/1995 (Tatarella) era fissata al 3% dei voti validi a livello regionale per le sole liste non collegate a un listino del presidente che avesse ottenuto almeno il 5% dei voti medesimi.

²⁴⁷ Tra le questioni su cui si è espressa la C. cost. con la sent. n. 35/2017 è stata posta quella degli effetti distorsivi complessivamente derivanti dalla contestuale previsione di un premio di maggioranza e di una soglia di sbarramento e non della disciplina di quest'ultima in sé considerata (v. punto 6. in diritto).

²⁴⁸ Ration per cui — nel caso della legislazione lombarda in considerazione — un elettore che abbia votato in forma disgiunta un presidente A risultato eletto (o che comunque abbia ottenuto almeno il 5% dei voti validi) e una lista B, non collegata, che abbia ottenuto meno del 3% dei voti validi su base regionale, potrebbe vedere eletto in consiglio regionale, come suo rappresentante, un candidato consigliere appartenente ad una lista concorrente a quella da lui votata e, persino, che abbia ottenuto meno voti di questa.

²⁴⁹ La questione di legittimità costituzionale è stata prospettata, infatti, contro l'intera disposizione che prevede la soglia di sbarramento (art. 1, co. 30, lett. d, l.rg. Lombardia n. 17/2012).

²⁵⁰ Sul significativo aumento del numero delle liste presentate e di quelle che abbiano conseguito seggi in applicazione della clausola di sbarramento ancora secondo il modello della legge Tatarella (art. 7, legge n. 43/1995), salvo limitate eccezioni, v. i dati forniti da F. MUSELLA, *Il premio di maggioranza nelle regioni italiane*, in A. CHIARAMONTE - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*, Roma, 2011, pp. 175-180 (con dati aggiornati alle elezioni del 2010). Il livello di frammentazione della rappresentanza elettorale nei consigli regionali non è calato nemmeno nelle elezioni immediatamente successive alla riduzione del numero dei consiglieri regionali indotta dal d.l. n. 138/2011 (che ha determinato un taglio del 21% dei seggi complessivamente disponibili); la media delle liste che hanno ottenuto seggi nei consigli regionali ordinari (nelle elezioni svoltesi tra il 2013 e il 2015) risulta, infatti, di 9,5 rispetto alle elezioni immediatamente precedenti quando era di 9,4 (*dati desumibili elaborando i dati dell'archivio storico delle elezioni regionali del ministero dell'interno*). A ben considerare, dunque, la frammentazione della rappresentanza è significativamente aumentata in termini relativi.

²⁵¹ TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa cit.*, p. 119.

indicazioni fornite dalla Corte costituzionale. Essa infatti, com'è noto, pur avendo confermato anche in questa occasione il suo precedente indirizzo sulla valenza essenzialmente formale dell'eguaglianza del voto²⁵², da riferirsi al momento della sua espressione (c.d. voto in entrata) ma non anche a quello della trasformazione dei suffragi in seggi (c.d. voto in uscita)²⁵³, negli ultimi anni — grazie all'ampliamento dei criteri di accesso al giudizio di costituzionalità e a un esercizio sempre più stringente dei test di proporzionalità e ragionevolezza sulla coerenza interna delle scelte legislative (affinché ne sia garantita l'ampia discrezionalità ma non l'arbitrarietà) — ha via via prestato “una attenzione crescente alla garanzia giurisdizionale dei diritti elettorali e, con ciò, alla centralità della dimensione individuale della sovranità popolare”²⁵⁴. Da questo nuovo orientamento del giudice delle leggi²⁵⁵, più attento alla “declinazione individuale del principio rappresentativo”²⁵⁶, è derivata una parziale estensione delle garanzie attinenti l'eguaglianza del voto anche alla sede della traduzione dei voti in seggi (vale a dire: l'eguaglianza del voto intesa in senso materiale)²⁵⁷. I giudici di Palazzo della Consulta hanno affermato, ad esempio, che “qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del ‘peso’ del voto ‘in uscita’, ai fini dell'attribuzione dei seggi”, che non sia necessaria al proporzionato perseguimento dei legittimi obiettivi di stabilità del governo e dell'efficienza dei processi decisionali, rispettando il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti²⁵⁸. Inoltre, secondo un analogo ragionamento, i medesimi giudici hanno chiarito che qualora sia permessa l'espressione del voto di preferenza, almeno per una parte dei candidati, appare arbitraria l'opzione legislativa di affidare alla scelta dei capilista bloccati eletti in più collegi il destino dei voti espressi dagli elettori nei collegi medesimi, determinando una distorsione del loro esito in

²⁵² Secondo il quale tale principio garantisce che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, assicurando, secondo le condizioni predeterminate dalla legge, che “ciascun voto contribuisc[a] potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi” (C. cost. sent. n. 43/1961).

²⁵³ In quanto la “determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa” (C. cost. sent. n. 242/2012), rimessa all'ampia discrezionalità del Parlamento e, dunque, alla necessaria intermediazione dei partiti politici in seno alle istituzioni democratico-rappresentative dei cittadini (ex art. 1 e 49 cost.).

²⁵⁴ E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, p. 56.

²⁵⁵ Sul quale non sono mancate critiche in dottrina (v. ad es. A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2014, p. 47 ss.), da condividere nella parte in cui si stigmatizza una possibile lettura ideologica di questo nuovo indirizzo giurisprudenziale che induca a ricavare dalla Costituzione un vincolo per determinate formule elettorali e non le sole limitazioni che il legislatore incontra nell'esigenza di assicurare la razionalità e la ragionevolezza delle soluzioni prescelte.

²⁵⁶ LEHNER, *op.cit.*, p. 63.

²⁵⁷ Da intendersi come “la pretesa di essere rappresentati da chi gode di un'investitura riconducibile ai tratti essenziali della scelta operata dal corpo elettorale” (*ibidem*).

²⁵⁸ C. cost. sent. n. 1/2014, punto 3.1 in diritto. Il medesimo principio è stato riaffermato dalla sent. n. 35/2017 con la quale la C. cost. ha ritenuto che anche nel nuovo sistema a doppio turno delineato dalla legge n. 52 del 2015 “il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno alla assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale” (punto 9.2 in diritto).

uscita in manifesta contraddizione con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore²⁵⁹. E' bene rimarcare, peraltro, che è la stessa Corte — laddove ha ritenuto che i cittadini abbiano diritto ad essere egualmente rappresentati in seno ai consigli regionali sulla base di un'uniforme "ponderazione del valore del voto degli elettori"²⁶⁰ — ad aver posto le basi per l'estensione delle medesime garanzie attinenti l'eguaglianza del voto, anche in uscita, alla tutela della funzione rappresentativa delle assemblee legislative regionali²⁶¹ (nonostante la cautela che la Corte medesima ha mostrato nel sottolineare la distinzione tra la "caratterizzazione tipica e infungibile" delle assemblee parlamentari, sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale, rispetto a quella delle altre assemblee rappresentative degli enti territoriali)²⁶².

Poste queste premesse dunque, l'evidenza che l'attuale disciplina della clausola di sbarramento secondo il modello originariamente introdotto dalla legge n. 43 del 1995 sia risultata inidonea, nella sua concreta applicazione, al conseguimento dell'obiettivo di promuovere la riduzione della frammentazione politica, mette a rischio la possibile tenuta di tale o analoga disciplina ad un eventuale test di ragionevolezza e proporzionalità²⁶³. Il cittadino che abbia votato per una formazione minore che (con meno, ad es., del 3% dei voti validi) non abbia ottenuto rappresentanti in consiglio regionale, infatti, potrebbe ritenersi inutilmente e, dunque, irragionevolmente discriminato rispetto al cittadino che abbia votato per un'altra formazione di pari o minore consistenza, la quale, in forza della clausola di eccezione prevista per le coalizioni di maggior peso, abbia ottenuto invece l'elezione di propri rappresentanti, *qualora ciò avvenga nell'ambito di un consiglio regionale non meno frammentato*²⁶⁴ (e nel quale, dunque, quest'alterazione della rappresentatività dell'assemblea consiliare appaia senza una causa specifica). Se è vero, a questo riguardo, che la Corte ha ritenuto che tra le finalità legittimamente perseguibili nella disciplina legislativa delle soglie di sbarramento vi sia anche quella di "contribuire alla governabilità", potrebbe ritenersi, tuttavia, che una simile finalizzazione sia posta in modo, se non subordinato²⁶⁵, quantomeno coordinato e congiunto ma non alternativo e disgiunto rispetto a quella di "evitare la frammentazione della

²⁵⁹ C. cost. sent. n. 35/2017, punto 12.2 in diritto.

²⁶⁰ C. cost., sent. 198/2012, punto 6.1 in diritto.

²⁶¹ Cfr. Lehner, *op. cit.*, p. 60.

²⁶² C. cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 in diritto.

²⁶³ La sent. C. cost., n. 1/2014, mette chiaramente in evidenza che il test di proporzionalità delle discipline elettorali che si ritiene possano comprimere la rappresentatività delle assemblee legislative è diretto ad accertare la loro *effettiva idoneità al raggiungimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore*, oltre alla proporzionalità in senso stretto delle misure previste (punto 4 in diritto).

²⁶⁴ Già il TAR Lombardia nell'ordinanza di promovimento delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale lombarda su cui si è pronunciata la C. cost. con la sent. n. 193/2015 individuò il caso, concretamente realizzatosi nelle elezioni regionali del 2013, della lista "centro popolare lombardo" che con l'1,18% di voti non ha ottenuto seggi, mentre il "partito dei pensionati" con lo 0,94% ha ottenuto un seggio (salvo però sollevare il dubbio della ragionevolezza — come abbiamo già visto — della soglia di sbarramento anziché della previsione che vi deroga).

²⁶⁵ Come la diversa scelta verbale (*evitare la frammentazione e contribuire alla governabilità*) e lo stesso ordine di esposizione lascerebbero intendere.

rappresentanza politica” (si tratta, in altre parole, di un *et et* e non di un *aut aut*)²⁶⁶. Il solo concreto risultato di fornire un incentivo all’aggregazione di forti coalizioni “anche a costo di scontare un serio problema in termini di frammentazione” delle stesse²⁶⁷, dunque, potrebbe non essere sufficiente per ritenere che questo modello di soglia di sbarramento, che non agisce anche — necessariamente — come generale strumento anti-frammentazione²⁶⁸, sia effettivamente idoneo al conseguimento degli obiettivi perseguiti e non, addirittura, in contraddizione con gli stessi²⁶⁹ (purché, ovviamente, sia corretta l’individuazione che di questi ne ha fatto la Corte costituzionale)²⁷⁰.

Tutte le regioni nelle quali si applicano ancora le soglie previste dalla legge Tatarella²⁷¹ o che hanno riproposto previsioni che derogano all’applicazione della soglia di sbarramento per tutte le liste facenti parte di coalizioni di maggiore consistenza²⁷² non sfuggono dunque a questo potenziale (ma incerto)²⁷³ dubbio di ragionevolezza, dovuto ad un diseguale trattamento tra liste non giustificato dall’idoneità o, comunque, dalla sufficienza di questo strumento al fine di

²⁶⁶ C. cost., sent. n. 193/2015.

²⁶⁷ TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 120.

²⁶⁸ Esso agisce infatti, selettivamente, come una barriera di accesso alla ripartizione dei seggi rivolta alle sole liste non coalizzate o appartenenti a coalizioni minori, la quale se, da un lato, incentiva l’assetto bipolare della competizione elettorale, dall’altro, incentiva, allo stesso tempo, “tanto la frammentazione intra-coalizionale quanto la frammentazione complessiva (o sistemica)” della rappresentanza (A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Mulino, 2007, p. 235).

²⁶⁹ Che l’obiettivo principale delle soglie di sbarramento sia quello di favorire una non eccessiva frammentazione della rappresentanza sembrerebbe ricavarsi anche da un passaggio — per quanto non molto chiaro — della motivazione della sent. n. 35/2017 (punto 6. in diritto) con riferimento alla clausola prevista dalla (allora) vigente legge elettorale della Camera dei deputati (legge n. 52/2015, art. 1, co. 1, lett. e), pari al 3% dei voti validi a livello nazionale per tutti i partiti, senza graduazioni o eccezioni (salvo le particolari disposizioni previste per Val d’Aosta e Trentino-Alto Adige).

²⁷⁰ Secondo R. D’ALIMONTE, ad es., il sistema delle soglie previsto dalla legislazione elettorale regionale sulla falsariga della legge Tatarella non ha affatto lo scopo di funzionare da freno per la proliferazione delle liste ma piuttosto quello di agire come incentivo pro-coalizionale nell’ambito di un “bipolarismo frammentato basato su due coalizioni *catch-all*” (*Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE - R. D’ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 27-29). Sarebbe più corretto dire, allora, che l’obiettivo perseguito da siffatte discipline sia quello di “arginare solo la frammentazione che non si ‘incanali’ nelle due coalizioni principali” (G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 119), salvo doversi interrogare, immediatamente dopo, sulla ragionevolezza di previsioni che - individuata l’esigenza di ridurre la frammentazione della rappresentanza come un obiettivo di rilievo costituzionale che giustifichi un’alterazione della rappresentatività di un organo elettivo - non si limitino a graduare le soglie di sbarramento al fine di favorire anche la formazione di ampie coalizioni di maggioranza e opposizione, ma addirittura, a questo secondo fine, esonerino completamente una parte significativa delle liste concorrenti nella competizione elettorale dal contribuire al raggiungimento dell’obiettivo medesimo.

²⁷¹ Liguria e Piemonte.

²⁷² Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Umbria e Veneto. Tra queste, le sole regioni Campania (art. 1, co. 196, l.r.g. n. 16/2014) e Basilicata (art. 19, co. 3, l.r.g. n. 20/2018) sono intervenute a ridurre l’ambito di estensione della deroga all’applicabilità della soglia del 3% (da cui sono state escluse le sole liste collegate ad un presidente che abbia ottenuto almeno il 10% dei voti in Campania e l’8% in Basilicata, e non più il solo 5%); tuttavia, in concreto, l’applicazione di tale sbarramento nelle elezioni del 2015, in Campania, non ha prodotto effetti anti-frammentazione.

²⁷³ In quanto basato su un passaggio motivazionale di una sentenza che ha comunque rigettato, nel suo dispositivo, la questione sollevata in riferimento ad un simile modello di soglia di sbarramento.

promuovere quell'effetto anti-frammentazione della rappresentanza che dovrebbe costituire la causa prima e necessaria di tali disposizioni. Le altre regioni prevedono invece, attualmente, clausole di sbarramento che, in quanto applicabili senza deroghe (Calabria, Umbria)²⁷⁴, non sono idonee a produrre ingiustificate disparità tra le liste, o che, in quanto utilizzano — sempre senza deroghe — soglie differenziate (Abruzzo, Toscana, Puglia, Molise)²⁷⁵, sono in grado di realizzare sia effetti anti-frammentazione della rappresentanza sia effetti pro-coalizionali. Esse, pertanto, si sottraggono a un analogo dubbio.

È però certo che, in ogni caso, le soglie di sbarramento non possano mai essere irragionevolmente elevate, in quanto ciò determinerebbe un'eccessiva "alterazione della rappresentatività"²⁷⁶ dei consigli regionali qualora la restrizione del diritto di voto (e, in particolare, dei suoi effetti in uscita) imponga oneri non proporzionati al conseguimento degli obiettivi, pur legittimamente, perseguiti²⁷⁷ (in particolare, favorire una non eccessiva frammentazione della rappresentanza e la formazione di una maggioranza).

In verità, come abbiamo visto, le soglie esplicite di sbarramento fissate dalle leggi regionali sono relativamente contenute (dal 2% al 4%) sia nel caso che esse si applichino, senza deroghe né eccezioni, a tutte le liste elettorali²⁷⁸ sia, in caso di differenziazione, per le liste facenti parte delle principali coalizioni²⁷⁹. Le liste non coalizzate o appartenenti a coalizioni minori²⁸⁰, invece, che originariamente godevano anch'esse di soglie generalmente basse (3%)²⁸¹, devono superare adesso, in alcune regioni, sbarramenti anche consistentemente più elevati per avere accesso alla rappresentanza consiliare (4% - 8%)²⁸². E', dunque, su queste nuove disposizioni che occorre

²⁷⁴ L'art. 1, co. 1, lett. c) della l.rg. Calabria n. 19/2014 prevede una soglia del 4% per le liste a livello regionale; l'art. 1, co. 1, della l.rg. Umbria n. 45/2015 prevede un'analoga soglia del 2,5%.

²⁷⁵ L'art. 16, della l.rg. Abruzzo, n. 9/2013, fissa una soglia del 2% per le liste facenti parte di coalizioni che hanno ottenuto almeno il 4% e del 4% per le liste non unite in coalizione o facenti parte di coalizioni che non hanno ottenuto almeno il 4%; l'art. 18 della l.rg. Toscana, n. 51/2014 prevede una soglia del 3% per le liste facenti parte di coalizioni che hanno ottenuto almeno il 10% e del 5% per le altre; l'art. 9 della l.rg. Puglia n. 7/2015 fissa una soglia del 4% per le singole liste facenti parte di coalizioni che abbiano ottenuto almeno l'8% e dell'8% per le altre; l'art. 11, co. 5., della l.rg. Molise n. 20/2017 esclude dalla ripartizione dei seggi le coalizioni di liste, e le liste non coalizzate, collegate a un candidato presidente che abbia ottenuto meno del 8%, nonché — nella ripartizione dei seggi complessivamente assegnati alle coalizioni ammesse al riparto — le liste che abbiano ottenuto meno del 3% dei voti, esclusi quelli risultanti per l'effetto del previsto trascinamento del voto espresso per il solo candidato presidente anche a favore della coalizione di liste ad esso collegate (il metodo di votazione previsto dall'art. 10, co. 2, lett. a), esclude infatti la possibilità di votare il solo candidato presidente e prevede che, in tal caso, vi abbia espressione — implicita — di un voto di coalizione: v. *supra* nt. 137).

²⁷⁶ C. cost. sent. n. 35/2017, punto 6 in diritto.

²⁷⁷ C. cost. sent. n. 1/2014, punto 3.1 in diritto.

²⁷⁸ Calabria e Umbria (v. *supra* nt. 274).

²⁷⁹ Abruzzo, Toscana, Puglia e Molise (v. *supra* nt. 275).

²⁸⁰ Per coalizioni minori si intende quelle che, secondo il modello originario della legge Tatarella, non hanno ottenuto o non sono collegate ad un candidato presidente che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti. Rispetto a esso, però, alcune regioni sono intervenute per restringerne la portata (la regione Abruzzo ritiene minori le coalizioni che non abbiano raggiunto il 4%) o ampliarla (le regioni Basilicata e Puglia e le regioni Campania, Toscana e Molise ritengono minori le coalizioni che non abbiano raggiunto, rispettivamente, l'8% e il 10%).

²⁸¹ Similmente a quanto previsto dalla legge Tatarella (art. 7 legge n. 43/1995).

²⁸² Abruzzo, Basilicata, Toscana, Puglia e Molise (v. *supra* nt. 274). In Campania, invece, non si è avuto un innalzamento della soglia di sbarramento ma di quella necessaria ad identificare la consistenza delle formazioni

soffermarci per valutarne la ragionevolezza (con particolare riferimento a quelle, più alte, delle regioni Puglia e Molise)²⁸³.

La Corte costituzionale infatti, sebbene abbia già ammesso la legittimità di soglie di sbarramento non irragionevolmente elevate²⁸⁴, non si è mai trovata a giudicare nel merito la concreta misura di tali soglie, considerate come unico esplicito correttivo²⁸⁵ ad un sistema elettorale proporzionale²⁸⁶. Pertanto, non abbiamo indicazioni utili per l'individuazione di un limite oltre il quale una barriera all'accesso possa ritenersi sacrificare eccessivamente la rappresentatività delle assemblee legislative o consiliari²⁸⁷. Peraltro, com'è stato dimostrato, non

minori cui applicare l'invariata clausola del 3% (v. *supra* nt. 271); ragion per cui, ad es., una lista collegata ad un candidato presidente che abbia ottenuto più del 5% ma meno del 10% vede applicarsi adesso la norma anti-frammentazione che, precedentemente alla novella del 2014, non trovava applicazione.

²⁸³ 8% per le liste non coalizzate.

²⁸⁴ V. la recente sent. n. 35/2017, punto 6 in diritto, in riferimento alle elezioni per il parlamento nazionale, che ha escluso che la semplice previsione contestuale di un premio di maggioranza e di una soglia di sbarramento possa determinare, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo; ma v. anche, con specifico riferimento alle elezioni per i consigli regionali, la sent. n. 356/1998, punto 3 in diritto, che già ebbe ad escludere che i correttivi apportati al sistema proporzionale dal sistema delle soglie elettorali possano incidere sulla parità di condizioni dei cittadini e sull'uguaglianza del voto, purché il livello della barriera di accesso alla rappresentanza non sia tale da determinare "la mutazione di genere" del sistema elettorale proporzionale.

²⁸⁵ Parliamo qui di *correttivo unico* in quanto – in ipotesi – non destinato ad operare congiuntamente ad un premio di maggioranza (ciò che determinerebbe la sommatoria di due effetti distorsivi differenti di cui ci siamo già occupati *supra* § 3.2.) e di *correttivo esplicito* giacché "qualunque sistema elettorale (anche il più proporzionale che si possa immaginare) subordina infatti l'accesso alla rappresentanza (...) al raggiungimento di un minimo di consenso elettorale e contiene perciò sempre una clausola di sbarramento, per quanto esigua, implicita e occulta possa essere" (M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori riuniti, 1991, p. 38). Se dunque possiamo assumere che il livello di rappresentatività di un sistema elettorale sia dato dalla maggiore o minore facilità di acquisizione di un seggio, ovvero il costo in voti per il suo ottenimento (cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 455 ss.), sappiamo che ciò dipende non solo dalla formula elettorale applicata (dal proporzionale puro fino al più distorsivo dei sistemi ad esito maggioritario) ma anche dall'ampiezza del collegio elettorale (il costo è massimo nei collegi uninominali e decresce, via via, all'ampliarsi del numero dei rappresentanti da eleggere nei collegi plurinominali) e persino, paradossalmente, dal livello di astensionismo (dato che per l'assegnazione dei seggi si tiene conto dei soli voti validi, minore è la partecipazione al voto, minore è anche il costo per l'acquisizione del mandato).

²⁸⁶ Infatti, la cit. sent. n. 356/1998 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'introduzione della soglia di sbarramento del 5% a livello regionale in Trentino-Alto Adige solo ed esclusivamente in ragione di una speciale previsione statutaria che dispone l'adozione del sistema proporzionale per l'elezione del consiglio regionale – dopo la legge cost. n. 2/2001 solo per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano che insieme a quello di Trento compone il consiglio regionale (art. 47, III, e 25, I, st.) – che "non tollera l'introduzione di elementi che escludano, o rendano più difficoltosa, la rappresentanza dei gruppi linguistici"; inoltre, le questioni di legittimità costituzionali sollevate in riferimento alla misura della soglia di sbarramento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (v. testo vigente dell'art. 21 della legge n. 18/1979) sono state ritenute inammissibili dalle sentt. della C. cost. n. 271/2010 e n. 110/2015.

²⁸⁷ Come la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* in Germania ci insegna, però, l'esigenza della funzionalità e della governabilità può condurre a risultati diversi a seconda del diverso livello di governo implicato: comunale, regionale, statale ed europeo (cfr. M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra eguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, III, p. 1257 ss.). In particolare, a commento della sent. del 9 novembre 2011 (2 BvK 4/10) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della *Spernklausel* applicata all'elezione dei membri tedeschi al Parlamento europeo, in quanto questo "non elegge un governo dell'Unione che dipenderebbe dal suo ininterrotto sostegno", v. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un altro ritorno del Sonderweg?*, in *Riv. AIC*,

vi è una formulazione matematica che possa essere utilizzata per misurare *a priori* l'effetto distorsivo dovuto alle clausole di sbarramento²⁸⁸. Esso, infatti, è tanto maggiore quanto più numerosi sono i voti espressi a favore delle liste rimaste sotto-soglia²⁸⁹. La previsione di ragionevoli sbarramenti elettorali, tuttavia, induce di per sé alla ricerca di alleanze tra partiti e al comportamento strategico degli elettori (c.d. voto utile) che potrebbero portare a una naturale limitazione dell'effetto distorsivo determinato artificialmente — e, dunque, solo successivamente all'espressione del voto — dall'applicazione di limiti di accesso alla ripartizione dei seggi. E' chiaro però che, qualora la modulazione delle soglie di sbarramento fosse così selettiva da lasciare senza una diretta rappresentanza una quota significativa dei votanti o da indurre quest'ultimi a un'estesa astensione o modificazione preventiva delle loro preferenze elettorali, ciò potrebbe rappresentare una situazione analoga a quella che il giudice delle leggi ha già sanzionato nel sistema a doppio turno di lista previsto dall'*Italicum*, in ragione di condizioni di accesso alla rappresentanza troppo "stringenti" e di una riduzione dell'offerta politica effettiva troppo "radicale"²⁹⁰.

Nel caso delle soglie di sbarramento, pertanto, non è soltanto dell'effetto distorsivo in sé che si deve tener conto (ciò che comunque già ne esclude un livello elevatissimo)²⁹¹ ma anche del principio di neutralità che non può consentire nessuna discriminazione tra competitori elettorali che non sia resa necessaria dal perseguimento di un fine costituzionalmente rilevante (ciò che ne esclude l'impiego qualora non giustificato da concrete esigenze di funzionalità e governabilità)²⁹² e che non sia proporzionata alla finalità legittimamente perseguita senza incidere eccessivamente sul principio democratico-pluralistico (ciò che ne esclude, comunque, un'eccessiva selettività)²⁹³. Come già detto, un simile giudizio di proporzionalità non è stato mai affrontato dalla nostra Corte costituzionale. Dalle decisioni aventi ad oggetto le leggi elettorali

n. 1, 2012 (v. inoltre, sulla possibilità di applicare in Italia i medesimi principi che il BVG ha utilizzato per dichiarare l'illegittimità costituzionale di qualsiasi clausola di sbarramento, M. ARMANNO, *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2014, p. 402 ss.); a commento della sent. del 13 febbraio 2008 (2BvK 1/07), che — anche sulla scorta di precedenti decisioni dei tribunali costituzionali di alcuni *Länder* — ha dichiarato l'illegittimità della soglia di sbarramento nelle elezioni comunali, in ragione del fatto che il consiglio comunale, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta, non deve più scegliere il borgomastro v. invece, con maggior dettaglio, M.D. POLI, *op.cit.*, p. 1274 ss.

²⁸⁸ G. LODATO - S. PAJNO - G. SCACCIA, *op. cit.*, p. 20.

²⁸⁹ In alcune regioni è previsto che nel caso in cui una lista non raggiunga la soglia minima per la rappresentanza i voti della stessa rifluiscono a favore delle altre liste della coalizione che partecipano al riparto dei seggi. In tal caso i voti sotto-soglia non vanno dispersi ma vengono utilizzati come una sorta di voto alla coalizione. In tal senso v. originariamente la l.rg. Umbria n. 4/2015, art. 14, co. 5, lett. e); poi — a seguito dell'introduzione nella legislazione elettorale del Parlamento di un meccanismo simile (legge n. 165/2017, art. 1, co. 26, e art. 2, co. 7-8) — la l.rg. Molise n. 20/2017, art. 12, co. 5, lett. e).

²⁹⁰ C. cost. sent. n. 35/2017, punto 9.2 in diritto.

²⁹¹ L'esempio-limite è quello in cui la clausola di sbarramento assicuri la rappresentanza ad una sola delle liste in competizione (così M. Luciani, *op.cit.*, p. 39).

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ Com'è stato osservato, infatti, applicare una soglia di sbarramento sproporzionata rispetto al suo scopo, in ragione della parimenti sproporzionata forza deterrente del voto inutile che ne conseguirebbe, impedirebbe l'accesso effettivo dei partiti minori alla competizione elettorale, determinando, di fatto, una disegualianza che inciderebbe sulla stessa espressione del voto "in entrata" (L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo*, 2008, n. 1, p. 7).

della Camera e del Senato si può ricavare, tuttavia, che — secondo il giudice delle leggi — la normativa che è restata in vigore per effetto della parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle loro disposizioni, fino all'entrata in vigore della nuova legge elettorale n. 165/2017 (c.d. Rosato), risultava “complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo”²⁹⁴. Non può essere dubbio, allora, che spettando alla Corte stessa — in caso di leggi costituzionalmente necessarie, come quelle elettorali — di verificare “la possibilità immediata di procedere ad elezioni” con la normativa di risulta²⁹⁵, essa, in quella sede, nella sua qualità di organo di garanzia dell'ordinamento, avrebbe dovuto necessariamente estendere la verifica circa l'auto-applicabilità di detta normativa anche ai possibili dubbi di legittimità costituzionale della medesima,²⁹⁶ e dunque avrebbe dovuto senz'altro affrontare le questioni concernenti le disposizioni che fissavano le soglie di sbarramento per la Camera e il Senato o valutando nel merito i rilievi proposti nell'ordinanza del Tribunale di Messina nel giudizio sull'*Italicum*²⁹⁷ o — in applicazione del principio *iura novit curia* — auto-rimettendosela per profili meglio precisati o anche nuovi o diversi rispetto a quelli sollevati incidentalmente nel giudizio principale²⁹⁸ o, comunque, — qualora avesse ritenuto che

²⁹⁴ C. cost. sent. n. 1/2014, punto 6 in diritto; C. cost. sent. n. 35/2017, punti 9.2 e 12.2 in diritto.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ Si tratta infatti, con ogni evidenza, di questione di carattere pregiudiziale rispetto al giudizio costituzionale principale, giacché il giudizio sulla legittimità su singole disposizioni della legislazione elettorale non può essere definito indipendentemente dal controllo di costituzionalità della medesima legislazione all'esito dell'eventuale accoglimento delle questioni sollevate dall'autorità giudiziaria ordinaria. Non è dubbio, peraltro, che, nella specie, non solo l'accertamento della sussistenza di una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo elettivo, spettante *ex officio* alla Corte, ma anche le qq.ll.cc. sollevate, su istanza di parte, nel corso di altrettante azioni di accertamento del diritto soggettivo di elettorato ex art. 702-bis c.p.c., erano tutte sostenute da un forte e chiaro interesse oggettivo dell'ordinamento democratico-rappresentativo a garantire la conformità ai principi costituzionali “delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche” (C. cost. n. 35/2017, punto 3.1 in diritto). In sede di giudizio incidentale diviene possibile, dunque, quel controllo sulla legittimità costituzionale della legislazione elettorale di risulta che la C. cost. ha ritenuto di non poter compiere in sede di giudizio di ammissibilità del referendum in termini puramente ipotetici, per il caso del mancato intervento consequenziale del legislatore all'eventuale esito abrogativo (v. sent. 45/2005, 15 e 16/2008 e 13/2012), in ragione della mancanza di pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale della legislazione elettorale di risulta rispetto al suo giudizio principale (per una valutazione critica della richiamata giur. cost. v. F. MARONE, *Appunti su Corte costituzionale giudice a quo e giudizio di ammissibilità del referendum*, in *federalismi*, n. 21, 2013).

²⁹⁷ Con l'ord. 17 febbraio 2016, n. 69/2016 (in G.U. 6 aprile 2016, n. 14), il Tribunale di Messina dà conto che i ricorrenti ritenevano irragionevolmente alte le soglie di sbarramento previste per le elezioni del Senato rispetto a quelle previste per la Camera dei Deputati e, in qualche modo, fa propria la q. legittimità cost. (v. punto 15), sia pur formulandola in maniera ritenuta inammissibile dalla C. cost. “per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e oggettiva oscurità del *petitum*” (sent. n. 35/2017, punto 14 in diritto). E' noto, tuttavia, che il giudice delle leggi, per le carenze ritenute minori, reinterpreta benevolmente le ordinanze di remissione dei giudici a *quo* precisando, correggendo e persino ampliando i profili delle questioni promosse (cfr. B. CARAVITA, *Appunti in tema di “Corte giudice a quo”. Con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 81) e che questa relativa discrezionalità gli consente di utilizzare, di fatto, le decisioni di ammissibilità come un flessibile strumento di filtro delle questioni da esaminare nel merito, soprattutto qualora esse ricadono “su aspetti critici del processo costituzionale” (S. LIETO, *Decisioni “processuali” e potere implicito della Corte costituzionale di selezione delle questioni di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2016, p. 841).

²⁹⁸ Ciò che sarebbe stato possibile in ragione del fatto che il giudice rimettente non aveva dichiarato la manifesta infondatezza della questione ma anzi l'aveva prospettata in riferimento alla legge elettorale per il Senato (v. nt. precedente). Nella specie, pertanto, l'auto-rimessione in sede di giudizio incidentale — diversamente dal caso

un vizio di costituzionalità potesse derivare solo dagli effetti delle decisioni da essa stessa adottate²⁹⁹ — avrebbe dovuto contestualmente provvedere ad una dichiarazione di invalidità conseguenziale (ex art. 27 legge n. 87/1953)³⁰⁰. Se ne può ricavare, pertanto, sebbene indirettamente, che — allo stato dell'attuale giurisprudenza costituzionale — la soglia massima di sbarramento precedentemente prevista per le elezioni del Senato della Repubblica (l'8% per le liste non coalizzate)³⁰¹ possa rientrare ancora nell'ambito di un uso non manifestamente irragionevole dell'ampia discrezionalità del legislatore³⁰². Dato, inoltre, che le esigenze di governabilità possono ritenersi un fine costituzionalmente rilevante senz'altro e a maggior ragione con riferimento al funzionamento degli ordinamenti regionali³⁰³, si può ritenere che anche nelle rispettive leggi elettorali le soglie di sbarramento possano legittimamente elevarsi

esaminato al punto 4 in diritto della medesima decisione (che pur aveva ricevuto un qualche sostegno in dottrina: v. E.A. Imparato, *La consulta alla prova dell'Italicum: la via dell'autorimessione*, in *Consulta online*, n. 1, 2017) — non si sarebbe configurata né come un vero e proprio ampliamento del *thema decidendum* (quanto al parametro o all'oggetto) né come un riesame di una questione già decisa dal giudice *a quo*; e queste, com'è noto, sono le argomentazioni generalmente utilizzate dalla C. cost. per escludere il ricorso all'autorimessione della q. legittimità cost. (B. CARAVITA, *op.ult.cit.*, p. 80).

²⁹⁹ Secondo, infatti, la modulazione delle soglie di sbarramento presenta un probabile vizio di legittimità “proprio in conseguenza delle ablazioni operate dalla sent. n. 1/2014” alla legge n. 270/2005 (*Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il “seguito” della sent. 35/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2017, pp. 10-11).

³⁰⁰ Giacché, altrimenti, la sopravvivenza di norme di legge divenute incostituzionali solo a seguito degli effetti prodotti dalla sentenza di accoglimento della C. cost. avrebbe chiaramente frustrato l'esigenza di assicurare la tutela del diritto di voto a cui la dichiarazione di incostituzionalità intendeva porre rimedio, sottraendola a una “zona franca” del sistema di giustizia costituzionale (sent. 1/2014, punto 2 in diritto). Ciò che si sarebbe posto in evidente contrasto con “l'esigenza dell'effettività della tutela apprestata dal controllo sulle leggi” che costituisce la *ratio* unificante delle varie ipotesi di applicazione dell'istituto dell'illegittimità costituzionale conseguenziale e che, in un caso del genere, avrebbe imposto al giudice delle leggi di far ricorso all'art. 27 della legge n. 87/1953 per “prevenire eventuali ‘squilibri’ che la stessa decisione principale potrebbe comportare” determinando “uno ‘sbilanciamento’ nel sistema normativo del quale facciano parte le norme annullate” (A. MORELLI, *L'illegittimità conseguenziale delle leggi*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008, pp. 58-59).

³⁰¹ V. l'art. 16, co. 1, lett. b), del d.lg. n. 533/1993 così come sostituito dall'art. 4 della legge n. 270/2005 e, dunque, nella versione antecedente alle modifiche recate dalla legge n. 165/2017. Non sono rilevanti, invece, ai fini del nostro ragionamento le altissime soglie di sbarramento (20%) attualmente previste, a livello regionale, per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute (d.P.R. n. 361/1957, art. 83, co. 1, lett. e); d.lg. n. 533/1993, art. 17), in quanto destinate a favorire la rappresentanza di tali minoranze da parte di partiti di raccolta etnica secondo una plausibile attuazione dell'art. 6 cost. (ancorché criticabile per il deficit democratico che una soglia così alta determina all'interno delle medesime minoranze linguistiche: v. O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 202).

³⁰² A questo riguardo, si può osservare che anche in Germania dove il limite del 5% per la *Sperrklausel* è posto come “una sorta di teorema indimostrabile” (M.D.POLI, *op.cit.*, p. 1277) il *Bundesverfassungsgericht* non ha escluso che si possano darsi delle situazioni del tutto particolari che possano giustificare un innalzamento della soglia di accesso alla rappresentanza al di sopra di quel limite (BVG, *Urteil des Zweiten Senats vom 5. April 1952*, 2, BvH 1/52, in BVerGE 1, 208, punto 152).

³⁰³ Alla luce del forte meccanismo di stabilizzazione previsto dall'art. 126, terzo co., cost. per la forma di governo ad elezione diretta del presidente della giunta regionale e, comunque, del principio fondamentale in materia di sistemi elettorali regionali volto ad agevolare la formazione di stabili maggioranze nei consigli regionali, qualunque sia la forma di governo adottata dagli statuti regionali (legge n. 165/2004, art. 4, co. 1, lett. a). Siffatte previsioni introducono, infatti, nei rapporti tra gli organi regionali “un elemento tipico del governo di legislatura” (cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 567).

fino all'8%³⁰⁴. E' più difficile ammettere, invece, che ci si possa spingere addirittura più in alto, giacché, sebbene la Corte europea dei diritti dell'uomo³⁰⁵, nello specifico contesto politico della Turchia, abbia ritenuto ancora compatibile con la Convenzione EDU una soglia del 10 %³⁰⁶, è probabile che l'Italia — paese fondatore dell'UE³⁰⁷ — sia chiamata a osservare uno standard di tutela del principio democratico più chiaramente omogeneo con le tradizioni costituzionali comuni agli stati membri³⁰⁸ e dunque più elevato³⁰⁹ rispetto ad uno stato non aderente all'UE e rispetto al quale il Parlamento europeo³¹⁰, — a seguito delle misure repressive sproporzionate adottate dopo il mancato colpo di stato del luglio 2016 — ha chiesto la sospensione dei negoziati di adesione all'Unione per la violazione grave e persistente dei principi di libertà,

³⁰⁴ Qualora detta clausola sia destinata ad operare congiuntamente con un premio di maggioranza o di governabilità v. però le osservazioni formulate supra § 4.3.1.

³⁰⁵ *European Court of Human Rights, Case of Yumak and Sadak vs. Turkey, Application n. 10226/03, Second Section, Strasbourg, 30 January 2007, Grand Chamber, 8 July, 2008*, in www.echr.coe.int.

³⁰⁶ Nel caso delle elezioni per il Parlamento della Turchia, la corte di Strasburgo ha ritenuto che, sebbene soglie del 10% risultino le più alte d'Europa — ove nella maggior parte dei casi, se previste, si attestano intorno al 4-5%, e che, conseguentemente, il Consiglio di Europa abbia raccomandato di abbassarle (*Observation of the Parliamentary elections in Turkey - 22 July 2007, par. 58-59*) —, questo livello eccezionalmente elevato dello sbarramento, nello specifico contesto politico turco, possa risultare ancora compatibile con l'art. 3 del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti umani, secondo la quale le parti contraenti si impegnano a “organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”.

³⁰⁷ Unione che sebbene non assume il principio democratico come criterio ordinatore della propria organizzazione (in quanto essa ha per soggetti gli stati e non i cittadini), si propone comunque come unione di stati democratici (cfr. A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002 pp. 130-132).

³⁰⁸ Secondo l'art. 6 del TUE i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione EDU e risultanti dalle “tradizioni costituzionali comuni agli stati membri” fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Sul contenuto prescrittivo e dinamico del principio di omogeneità costituzionale dell'UE, che richiede una continua attività di coerente concretizzazione da parte degli stati membri, v. S. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità nel trattato dell'unione europea e nella costituzione europea*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, p. 551-552 (anche in *id.*, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, p. 107).

³⁰⁹ Nessun paese dell'UE prevede soglie di sbarramento superiori al 5% e anche allargando lo sguardo fra i paesi del Consiglio d'Europa solo Russia e Georgia, col 7%, e Liechtenstein, con l'8%, prevedono soglie superiori (cfr. LODATO - PAJNO - SCACCIA, *op.cit.*, p. 21). Inoltre, sebbene manchino ancora regole uniformi per l'elezione dei rappresentanti degli stati membri nel parlamento europeo, i criteri comuni fissati nel c.d. atto di Bruxelles (relativo all'elezione dei rappresentanti del parlamento europeo a suffragio universale e diretto, allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/EURATOM, come modificato dalla decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/EURATOM), laddove consentono la fissazione di una soglia minima per l'assegnazione dei seggi non superiore al 5% dei suffragi espressi, rappresentano una evidente applicazione del principio democratico, e dei limiti conseguenti, alle istituzioni comunitarie europee; chiaro indice che i valori comuni dell'Europa (ex art. 2. TUE) sono difesi e valorizzati anche all'interno dell'Unione (cfr. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 18), pur con i limiti — comunemente sintetizzati con la formula di “deficit democratico” — che sono stati messi in evidenza dal c.d. *Lissabon Urteil* del Tribunale federale tedesco (sul quale, tra gli altri, v. R. Caponi, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali, dopo il Lissabon-Urteil*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 2, 2010 p. 387 ss., e L.S. ROSSI, *I principi enunciati dalla sentenza della corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, in *Riv. dir. int.*, n. 4, 2009, p. 993 ss.).

³¹⁰ Con risoluzione del 24 novembre 2016.

democrazia e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto (ciò che di fatto ha bloccato o, quantomeno, ulteriormente rallentato l'iter del procedimento)³¹¹.

In ogni caso, a prescindere dagli standard di democrazia garantiti a livello convenzionale (EDU) ed euro-unitario³¹², vi sono chiari indizi che sembrano escludere l'eventualità — già sulla base della condotta tenuta dai nostri attori istituzionali nell'opera di concreta interpretazione della Costituzione nel corso del procedimento di controllo delle leggi — che si possano legittimamente introdurre nei sistemi elettorali regionali soglie di sbarramento superiori all'8% o, comunque, irragionevolmente determinate. Si può segnalare, infatti, — unico precedente rilevante in sede contenziosa — che in occasione dell'approvazione di una novella alla legislazione calabrese³¹³, intesa a introdurre una clausola di sbarramento del 15% a livello regionale per le liste non coalizzate³¹⁴, il Consiglio dei ministri ebbe a deliberare l'impugnativa della relativa disposizione in quanto tale soglia³¹⁵ era tanto elevata da determinare una rilevante distorsione del risultato elettorale e il superamento del “limite fisiologico insito in qualsiasi sistema elettorale” che preveda meccanismi atti a favorire la governabilità³¹⁶. A seguito dell'impugnativa statale³¹⁷ la regione interessata — avendo rinunciato a costituirsi in giudizio e a far valere le sue ragioni nel processo costituzionale — si adeguò ai rilievi formulati dal Governo, riducendo conseguentemente, con una nuova modifica legislativa, la “elevatissima” soglia di sbarramento (mai concretamente applicata)³¹⁸. Si possono segnalare, inoltre, anche i rilievi sulle recenti leggi elettorali delle regioni Molise e Basilicata³¹⁹ (eccepite dal Governo nella sede precontenziosa ma che hanno comunque indotto le predette regioni a un intervento correttivo). Nel caso della regione Molise l'oggetto della nota governativa era rivolto a contestare l'eccessiva elevatezza dello sbarramento previsto per “le liste, non riunite in coalizione, collegate ad un candidato alla presidenza della giunta regionale che abbia ottenuto meno del 10% dei

³¹¹ Il TUE prevede, infatti, che gli stati europei che domandano di diventare membri dell'Unione, per essere ammessi, devono rispettare i valori su cui essa si fonda (art. 2 e 49).

³¹² Che sono senz'altro estensibili anche con riferimento alle elezioni regionali, così come riconosciuto dalla. sent. Corte EDU 1° luglio 2004, ric. n. 36681/97, Vito Sante Santoro c. Italia, § 50 ss. (v. anche. *supra*, nt. 23).

³¹³ In vista delle elezioni tenutesi il 23 novembre 2014.

³¹⁴ L.rg. Calabria 6 giugno 2014, n. 8, art. 1, co. 1, lett. e). Sulle complesse vicende concernenti le modifiche alla legge elettorale calabrese intervenute nel 2014, al finire della legislatura, e sulle gravi anomalie che ne hanno caratterizzato il procedimento di formazione v. G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale “tutta sbagliata, tutta da rifare”?* Ovvero, “lo strano caso” della sent. 243/2016, in *Regioni*, 2017, n. 3, p. 481 ss..

³¹⁵ A parte gli ulteriori aspetti attinenti alla scarsa chiarezza della disposizione.

³¹⁶ In violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza (art. 3), eguaglianza del voto (art. 48, II, 2) e parità di accesso alle cariche elettive (art. 51): v. Delibera C.d.M. del 10 luglio 2014.

³¹⁷ Con ricorso depositato in cancelleria il 14 agosto 2014 (reg. ric. n. 59/2014).

³¹⁸ Ridotta dal 15% al 4% dei voti validi ottenuti dalle liste provinciali nell'intera regione, anche se non collegate a un candidato presidente che abbia ottenuto almeno l'8% (v. L.rg. Calabria 11 settembre 2014, n. 19, art. 1, co. 1, lett. c). Alla legge di adeguamento ai rilievi del governo nazionale fece seguito la rinuncia al ricorso e all'istanza di sospensione della legge ex art. 35 legge n. 87/1953, così come modificato dall'art. 9, co. 4, della legge n. 131/2003 (v. Delibera CdM 19 settembre 2014 e le conseguenti decisioni processuali della C. cost., ordinanze 233 e 285 del 2014).

³¹⁹ L.rg. Molise 5 dicembre 2017, n. 20; L.rg. Basilicata 20 agosto 2018, n. 20.

voti validi”³²⁰; nel caso della Regione Basilicata, invece, l’oggetto dei rilievi trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri concerneva non l’eccessiva elevatezza dello sbarramento, in termini assoluti, ma l’irragionevole differenziazione delle soglie prevista per le liste non in coalizione (3%) e per quelle facenti parte di coalizioni che abbiano ottenuto meno dell’8% dei voti (non ammesse all’assegnazione dei seggi). In tal modo, infatti, — secondo l’*argumentum* del governo — una lista facente parte di una coalizione minore avrebbe potuto risultare irragionevolmente esclusa dalla ripartizione dei seggi, nonostante che essa potesse aver ottenuto più del doppio dei consensi di una lista non presentatasi in coalizione con altre (ad es. 7% contro 3%)³²¹.

5. Gli aspetti peculiari della disciplina elettorale delle regioni a statuto speciale

Il quadro di riferimento costituzionale e statutario per le regioni speciali era in origine — almeno in ordine ai suoi potenziali sviluppi³²² — più nettamente differenziato non solo nei confronti delle regioni ordinarie³²³ ma anche tra gli stessi ordinamenti con forme e condizioni particolari di autonomia (ex art. 116, I co., cost.)³²⁴. Con la legge cost. n. 2 del 2001 si è però inteso estendere la forma di governo *neo parlamentare a legittimazione diretta*³²⁵ (introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999) anche — per quanto possibile e con gli adattamenti necessari — alle regioni speciali, promuovendo l’uniformizzazione dei rispettivi ordinamenti ai caratteri essenziali di detta forma di governo (“l’elezione popolare del vertice dell’esecutivo, una mozione di sfiducia ‘distruttiva’ fondata sul principio che legislativo ed esecutivo *simul stabunt simul cadent*, e una legislazione elettorale che incoraggia il formarsi di una maggioranza di governo stabile”)³²⁶ o quantomeno — laddove ciò fosse reso impercorribile in forza di un rigido vincolo di proporzionalità del sistema elettorale³²⁷ — a una versione razionalizzata della forma di

³²⁰ Conseguentemente la regione, prima della prima applicazione della legge, ha abbassato detta soglia all’8% (art. 17, co. 1, lett. e, l.r.g. Molise 24 gennaio 2018, n. 1).

³²¹ Conseguentemente la regione, prima della prima applicazione della legge, ha abbassato al 4% la soglia di sbarramento per le liste facenti parte di coalizioni che abbiano ottenuto meno dell’8% dei voti validi (art. 8, l.r.g. Basilicata, 3 ottobre 2018, n. 27).

³²² Giacché, nella realtà effettuale, sia nelle regioni a statuto speciale sia in quelle di diritto comune non si notavano “differenze di particolare rilievo” quanto al sistema di elezione del consiglio regionale, caratterizzato dal metodo proporzionale del quoziente rettificato (T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano 1981, p. 7, ora in *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 627).

³²³ Le cui prime elezioni ebbero luogo solo nel 1970 sulla base della legge n. 108 del 1968.

³²⁴ Sull’autonomia elettorale regionale nel quadro dei testi originari dei rispettivi statuti speciali e sul suo concreto esercizio v. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., pp. 131-148.

³²⁵ Così T.E. FROSINI, *Forma di governo e sistema elettorale nelle regioni a statuto speciale*, in A. FERRARA - G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 128-129.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ Tale vincolo, che prima della legge cost. n. 2 del 2001 era previsto per le elezioni dei consigli regionali del Friuli-Venezia Giulia, della Sardegna e del Trentino-Alto Adige, è attualmente previsto per l’elezione del solo Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (art. 47, III co., st. T.A.A.). Sulle previsioni degli statuti speciali che impongono l’adozione di formule elettorali proporzionali prima e dopo la legge cost. n. 2 del 2001 v. G. PERNICIARO, *Autonomia politica*, cit., pp. 183-188.

governo parlamentare “caratterizzata da un rafforzamento dell’esecutivo nonché da alcuni congegni giuridici, che potranno consentire di avere una maggiore stabilità e governabilità”³²⁸.

Fu la stessa legge cost. del 2001, peraltro, — come già fece la legge cost. del 1999 per le regioni ordinarie — a introdurre in via transitoria l’elezione diretta del presidente nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia, nonché nella provincia autonoma di Trento e a estendere da subito, adattandolo alle loro caratteristiche peculiari, il sistema di elezione già previsto per gli organi delle regioni ordinarie³²⁹. La medesima legge rimetteva poi ad una speciale competenza legislativa regionale o provinciale rafforzata la disciplina della forma di governo e della legislazione elettorale, a regime³³⁰ (con la sola parziale eccezione della regione siciliana)³³¹. Negli indicati ordinamenti autonomi — in ragione di questo *imprinting* ma anche del fallito tentativo della regione Friuli-Venezia Giulia di sottrarsi alla forma di governo a elezione diretta del presidente e al connesso meccanismo di stabilizzazione noto con la formula *simul stabunt simul cadent*³³² — le rispettive leggi elettorali³³³ ripropongono pertanto, con

³²⁸ T.E. FROSINI, *op.ult. cit.*, p. 142.

³²⁹ Con l’eccezione della provincia autonoma di Trento dove la disciplina elettorale transitoria era integralmente dettata dall’art. 4.3 della legge cost. n. 2/2001 con modalità diverse da quella applicabile nelle regioni ordinarie e nelle altre regioni speciali (prevedendo, in particolare, per quanto riguarda l’elezione diretta del presidente, un sistema a doppio turno, con ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto più voti in prima istanza). Sulla disciplina transitoria v. *funditus* M. COSULICH, *op.cit.*, pp. 183-184; sull’attuazione a regime v. A. ROCCELLA, *La nuova forma di governo della Provincia autonoma di Trento*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2011, p. 8 ss.

³³⁰ Sulle leggi regionali c.d. statutarie che hanno decostituzionalizzato e, dunque, regionalizzato la disciplina della forma di governo degli ordinamenti ad autonomia speciale e, allo stesso tempo, hanno creato una fonte legislativa rinforzata per la disciplina elettorale v. M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., p. 169 ss.

³³¹ Dove spetta alla legge statutaria determinare la forma di governo e le modalità di elezione del presidente della regione (art. 9.3 st.) e a una speciale legge ordinaria sottoponibile a referendum popolare confermativo (ex art. 17-bis st.) le modalità di elezione dell’Assemblea legislativa siciliana (art. 3.1 st.). In ragione della loro stretta connessione, la l.rg. n. 7/2005, approvata seguendo il procedimento tipico delle leggi statutarie, ha accorpato nel medesimo testo sia la disciplina dell’elezione diretta del presidente sia quella dei deputati siciliani. Sul carattere meramente “occasionale” della disciplina delle modalità di elezione dell’Assemblea legislativa siciliana nell’ambito di una legge statutaria e sul carattere neutro del procedimento di approvazione a maggioranza assoluta, accidentalmente seguito, “sul piano della determinazione della forza della fonte” v. G. CHIARA, *Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia*, in *Ist. Federalismo*, 2005, pp. 734-735. E’ da ammettersi, pertanto, che per le eventuali successive modifiche di tale disciplina non necessitino di una legge statutaria, salva la necessità di osservare le norme procedurali previste dall’art. 17-bis st. (così come effettivamente avvenuto in occasione dell’approvazione della l.rg. n. 4/2014).

³³² Sui contenuti della legge statutaria approvata dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia nel marzo del 2002 e bocciata dal referendum popolare confermativo del 29 settembre successivo v. in termini sintetici M.L. PIGNATELLI, *La legislazione elettorale nelle regioni a statuto speciale*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 227-228.

³³³ Friuli-Venezia Giulia: l.rg. statutaria n. 17/2007 e l.rg. n. 28/2007; Sardegna: l.rg. stat. n. 1/2013, Sicilia: l.rg. statutaria n. 7/2005, Trento l. prov. statutaria n. 2/2003.

variazioni più o meno significative³³⁴, i caratteri essenziali di un sistema elettorale misto con premio maggioritario di coalizione e contestuale elezione diretta del presidente della regione³³⁵.

Nella regione Val d'Aosta e nella provincia autonoma di Bolzano³³⁶ — dove la legge cost. n. 2 del 2001 non ha direttamente introdotto, sia pure in via solo transitoria, né l'elezione diretta del presidente né un sistema elettorale simile a quello delle regioni ordinarie — possiamo riscontrare, invece, che l'elezione dei rispettivi presidenti, sulla base della loro legislazione statutaria, sia rimasta prerogativa delle assemblee rappresentative, nell'ambito di una forma di governo parlamentare di tipo classico³³⁷. La prima tuttavia, per stabilizzare la maggioranza di governo e favorire la governabilità, ha previsto l'istituto della *sfiducia costruttiva*³³⁸ e ha adottato un sistema elettorale misto su base proporzionale ma corretto in senso maggioritario da una soglia di sbarramento³³⁹ e un eventuale premio di maggioranza³⁴⁰ assegnato alla lista o al gruppo di liste che abbiano conseguito almeno il 42% della somma dei voti validi espressi (esclusi quelli delle liste che non abbiano raggiunto il quoziente naturale)³⁴¹. La seconda invece — che è

³³⁴ I maggiori elementi differenziali si riscontrano nella nuova legge elettorale sarda (v. supra § 4.2) e nella legislazione siciliana dove il premio dimezzato (10% anziché 20% dei seggi) rende non marginale l'eventualità (manifestantesi in forma attenuata anche nella regione Lazio) che questo non sia sufficiente a garantire la governabilità, costringendo il presidente eletto a cercarsi un più ampio consenso nell'assemblea legislativa regionale dopo il voto (anche stravolgendo gli accordi politici presentati preventivamente agli elettori). Com'è stato notato, si tratta in tal caso di un premio (o forse sarebbe meglio dire *premiotto*) che "rafforza la coalizione vincente, ma non rinnega la cultura proporzionalistica tipica ancora della legislazione elettorale degli anni novanta del secolo scorso" (A. CARIOLA, *Il sistema elettorale*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 37). Inoltre, appare elemento significativo e originale della legislazione trentina (e anche altoatesina) la mancanza di qualunque soglia esplicita di sbarramento per l'accesso alla ripartizione dei seggi consiliari.

³³⁵ Sulle principali differenze che caratterizzano queste leggi elettorali rispetto alla legge madre n. 43/1995, così come integrata dall'art. 5 della l.cost. n. 1/1999, v. G. TARLI BARBIERI, *La selezione cit.*, pp. 180-186.

³³⁶ Non teniamo qui conto, invece, della forma di governo e del sistema di elezione degli organi della Regione Trentino-Alto Adige, giacché il Consiglio regionale (dopo la riforma statutaria approvata con la legge cost. n. 2/2001) risulta ora composto dalla mera sommatoria dei componenti dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano (art. 25 st.) e la forma di governo è integralmente disciplinata dallo statuto speciale.

³³⁷ Nella provincia di Bolzano per introdurre l'elezione diretta del presidente è necessaria la maggioranza dei due terzi dei componenti del consiglio provinciale (art. 47.3 st.).

³³⁸ Il consiglio regionale elegge il presidente della regione, nel proprio seno, a maggioranza assoluta e può sfiduciarlo con la medesima maggioranza, approvando una mozione, votata per appello nominale, in cui vengono indicati i nominativi del nuovo presidente e dei nuovi assessori e il nuovo programma di governo (art. 5 l.rg. stat. 7 agosto 2007, n. 21).

³³⁹ Computata nella misura del doppio del quoziente naturale dato dalla divisione della somma delle cifre elettorali di tutte le liste (fatta pari a 100) per il numero dei consiglieri da eleggere (35). Il quoziente naturale è dunque del 2,85% e la soglia minima per partecipare all'attribuzione dei seggi è del 5,71%.

³⁴⁰ 21 seggi su 35 pari a circa il 60% del totale.

³⁴¹ V. art. 6 della l.rg. statutaria 16 ottobre 2017, n. 16, che ha così modificato il sistema precedentemente previsto dall'art. 30 della l.rg. 7 agosto 2007, n. 22 che assicurava l'assegnazione di un premio da attribuire con ballottaggio tra le due liste o gruppi di liste che avessero ottenuto le due maggiori cifre elettorali al primo turno ma non già la maggioranza assoluta dei seggi (caso in cui non era attribuito il premio e non si faceva ricorso al ballottaggio) o la maggioranza assoluta dei voti (caso in cui il premio è pari al 60% dei seggi e viene assegnato direttamente al primo turno). Si trattava di un sistema a doppio turno simile a quello previsto, in via transitoria, per la provincia di Trento dall'art. 4 della legge cost. n. 2/2001, ma mai concretamente applicato.

vincolata al mantenimento di un sistema elettorale proporzionale³⁴² — si è limitata a introdurre, anch'essa, lo strumento della sfiducia costruttiva³⁴³ per favorire la stabilità della maggioranza consiliare³⁴⁴. In entrambi in casi, pertanto, sono stati introdotti, quantomeno, elementi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

Considerato che i sistemi elettorali con premio di maggioranza o di governabilità (a uno o a due turni), operativi nelle regioni a statuto speciale, presentano — alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale³⁴⁵ — problematiche del tutto analoghe a quelle delle regioni ordinarie, ci occuperemo qui dei soli aspetti peculiari di tali discipline speciali. Sotto il profilo sostanziale, occorre tener conto, pertanto, delle norme di garanzia per le minoranze linguistiche alle quali le leggi costituzionali approvative degli statuti speciali assicurano particolari e più intense forme di tutela³⁴⁶ rispetto a quelle generalmente riconosciute alle minoranze

³⁴² Il sistema elettorale proporzionale è costituzionalizzato dall'art. 47, III, st. e la legge cost. n. 2 del 2001 rinviava, in via transitoria (fino all'approvazione della legislazione statutaria provinciale), alla previgente legislazione regionale per l'elezione del consiglio regionale (l.rg. T.A.A. n. 7/1983), cui — prima dell'approvazione della l. prov. n. 14/2017 — si è fatto ricorso con gli adeguamenti via via apportati dalle leggi provinciali n. 4/2003, n. 3/2008 e n. 5/2013. Sul collegamento tra l'adozione statutaria del sistema elettorale proporzionale e il principio di tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 cost.) v. C. cost. sent. 356/1998 (sulle cui concrete implicazioni v. F. PALERMO - J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, CEDAM, 2011, p. 139 ss.).

³⁴³ Istituto già introdotto in via transitoria dall'art. 2, co. 5, della l. prov. (statutaria) 8 maggio 2013, n. 5, con riferimento alla legislatura provinciale 2013-2018, e ora confermato dall'art. 73 della l. prov. (statutaria) 19 settembre 2017, n. 14 che è intervenuta a disciplinare a regime la forma di governo e le modalità di elezione del consiglio, del presidente e della giunta provinciale. Nella versione altoatesina, però, a differenza di quanto visto per l'analogo istituto valdostano, la mozione di sfiducia deve recare l'indicazione di una diversa candidatura alla presidenza della provincia e non anche quella dei componenti la giunta, compreso il vicepresidente.

³⁴⁴ Ciò che, vista la tradizionale forza del partito di maggioranza relativa nella provincia di Bolzano, non appare particolarmente difficile, anche in mancanza di correttivi maggioritari. Nelle ultime elezioni del 21 ottobre 2018, ad es., la SVP ha ottenuto, da sola il 41,9% dei voti e 15 seggi su 35.

³⁴⁵ Le più volte cit. sentt. n. 1/2014, n. 193/2015 e n. 35/2017.

³⁴⁶ Il che vale in particolare per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - ove le minoranze linguistiche storiche hanno una forte consistenza - ma anche, in qualche misura, per il Friuli-Venezia Giulia; mentre gli statuti della Sardegna e della Sicilia, non recano norme specifiche di tutela per le minoranze linguistiche presenti sul loro territorio). Ci riferiamo qui, ovviamente, alle forme di tutela in ambito regionale; si può segnalare, tuttavia, che per le minoranze linguistiche storiche del Trentino-Alto Adige, della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia - a seguito dell'abbandono della legislazione elettorale nazionale di impianto proporzionale nel 1993 e della conseguente sent. n. 438/1993 con la quale la C. cost. esortò il legislatore ad adottare una delle possibili soluzioni volte a garantire a dette minoranze il diritto di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica - sono stati introdotti meccanismi elettorali particolari volti a favorire la rappresentanza c.d. etnica nel Parlamento della Repubblica (v. da ultimo la legge n. 165/2017), pur in presenza di correttivi maggioritari via via diversi nella legislazione elettorale nazionale (1993, 2005, 2015 e 2017). Norme particolari di tutela per le minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia si rinvengono anche nella legge che disciplina l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo (legge n. 18/1997, artt. 12 e 22). Su siffatti meccanismi v. in generale U. HAIDER QUERCIA, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Padova, CEDAM, 2013, nonché O. PETERLINI, *op.cit.*, *passim*.

linguistiche storiche³⁴⁷ e, sotto il profilo formale, dello speciale assetto delle fonti che disciplinano la forma di governo e la materia elettorale regionale³⁴⁸.

Per quanto riguarda il primo profilo, ci si può limitare a segnalare che in Friuli-Venezia Giulia è assicurato un seggio alle liste presentate da partiti politici espressivi della minoranza slovena, purché abbiano conseguito almeno l'1% dei voti validi regionali,³⁴⁹ che nella Provincia autonoma di Trento è riservato un seggio al territorio coincidente con quello dei comuni ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa³⁵⁰ e che nella Provincia autonoma di Bolzano è garantito, comunque e in ogni caso, un seggio al candidato appartenente al gruppo linguistico ladino che abbia ottenuto la più alta cifra elettorale individuale³⁵¹, in conformità a una specifica previsione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige che garantisce la rappresentanza della comunità linguistica ladina in seno al Consiglio della provincia di Bolzano (art. 48.2)³⁵² e, conseguentemente³⁵³, dello stesso Consiglio regionale³⁵⁴.

³⁴⁷ V. in generale la legge 15 dicembre 1999, n. 482 recante norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche e intendente promuovere e valorizzare, in attuazione dell'art. 6 cost., le lingue e le culture delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo. Con specifico riferimento alle garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema di elezione del Parlamento italiano la legge n. 165/2017 c.d. Rosato, a parte le disposizioni speciali concernenti la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia, prevede che "nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi (...) deve tener conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi" (art. 3, co. 1, lett. d), nonché co. 2, lett. d); in tal senso v. però già la legge n. 52/2015 su cui v. F. GUELLA, *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. Italicum* in Riv. AIC, n. 3, 2015, p. 8).

³⁴⁸ Rinviando per gli altri aspetti sostanziali della materia elettorale ai precedenti paragrafi, in cui abbiamo tenuto conto sia delle regioni ordinarie sia di quelle speciali.

³⁴⁹ Art. 23, co. 4, e art. 28 l.rg. n. 17/2007.

³⁵⁰ Comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei (v. art. 48.3 dello st. T.A.A., così come sostituito dalla legge cost. n. 2/2001, art. 4, co. 1, lett. z).

³⁵¹ Tale candidato, infatti, qualora non risulti nella graduatoria provvisoria degli eletti, prende il seggio dell'ultimo degli eletti della lista di appartenenza o, qualora a nessuna lista con un candidato appartenente al gruppo linguistico ladino venga attribuito un seggio, della lista che ha ottenuto il minor numero di voti (art. 56, l. prov. n. 14/2017). Si può qui osservare che disposizioni simili si rinvengono in alcune leggi elettorali delle regioni ordinarie con la finalità di garantire la rappresentanza di tutte le circoscrizioni elettorali - in genere provinciali - in seno ai rispettivi consigli regionali (l.rg. Campania n. 4/2009, art. 11; l.rg. Lombardia n. 17/2012, art. 1, co. 34-36; l.rg. Lazio n. 2/2005, art. 6, co. 4, così come sostituito dalla l.rg. n. 10/2017). In tali casi, tuttavia, non si tratta di previsioni di favore per determinate minoranze in deroga al principio di pari trattamento fra tutti i cittadini ma, al contrario, di uno strumento destinato ad impedire quelle conseguenze del tutto irragionevoli che possano manifestarsi per il fenomeno del c.d. slittamento dei seggi (quando cioè il sistema di ripartizione dei seggi possa determinare che nelle circoscrizioni elettorali territoriali risulti eletto un numero di seggi inferiore rispetto a quello a queste spettanti in base alla popolazione residente). Sulla problematica relativa alla rappresentanza dei territori provinciali nelle elezioni regionali v. *funditus* G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Regioni*, n. 1, 2013, p. 131 ss., nonché, sul fenomeno dello slittamento dei seggi in generale, *Id.*, *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, in *Regioni*, n. 4, 2014, p. 879 ss.

³⁵² E' inoltre previsto, per quanto riguarda la composizione della giunta provinciale di Bolzano, che possa essere riconosciuta la rappresentanza alla minoranza ladina in consiglio provinciale anche in deroga al criterio della consistenza proporzionale dei gruppi linguistici (v. art. 50.2-3 st. T.A.A.).

³⁵³ Giacché il consiglio regionale è composto dai membri dei consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 25).

³⁵⁴ La C. cost. ritenne invece costituzionalmente illegittima una delibera legislativa del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige che estendeva un'analoga garanzia anche a favore delle popolazioni ladine della provincia di Trento, giacché il principio della pari efficacia di ciascun voto nella formazione degli organi elettivi (art. 3 e 48 cost.)

Per quanto riguarda il secondo profilo, invece, la questione è assai più complessa. Una prima differenza rispetto alle regioni ordinarie si riscontra nel fatto che il numero dei consiglieri regionali è fissato con legge costituzionale (quella che approva i rispettivi statuti speciali e le loro successive modifiche) e non dagli statuti ordinari (con i vincoli ora imposti dalla legislazione statale)³⁵⁵.

Una seconda differenza concerne la forma e il contenuto delle *leggi statutarie* delle regioni speciali³⁵⁶ rispetto a quelle delle regioni ordinarie (quelle leggi cioè che approvano e modificano i loro statuti ex art. 123 cost.)³⁵⁷ e che pur hanno in comune la disciplina delle rispettive forme di governo³⁵⁸.

Una terza differenza consiste nell'aver riservato la normativa elettorale delle sole regioni a statuto speciale a una fonte approvata con uno speciale procedimento aggravato³⁵⁹ e, dunque, ad una fonte normativa gerarchicamente superiore e a competenza separata rispetto alla legge ordinaria.

Una quarta differenza riguarda, infine, la diversa tipologia dei limiti sostanziali che incontra la legislazione elettorale delle regioni speciali (a parte quelli di carattere formale di cui al punto precedente)³⁶⁰.

può essere derogato solo mediante norme di natura parimenti costituzionale (C. cost. sent. n. 233 del 1994). Per le stesse regioni, in mancanza di una specifica norma statutaria derogatoria per gli organi di diretta elezione popolare, il giudice delle leggi ha escluso che nell'ambito delle garanzie volte a garantire la rappresentanza del gruppo linguistico ladino in seno agli enti pubblici locali in provincia di Bolzano, ex art. 62 st. T.A.A., possano rientrare anche i consigli comunali (sent. n. 261/1995). Al di là dell'aspetto formale concernente la gerarchia delle fonti interne, la Corte EDU, peraltro, ha chiarito che, sulla base della Convenzione EDU, se possono ammettersi eventuali azioni positive volte a favorire le minoranze linguistiche in materia elettorale, siffatte misure di vantaggio – fermo in ogni caso il carattere democratico delle elezioni – non possono ritenersi obbligatorie (Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei v. Italia, ricorso n. 25035/94, decisione 15 aprile 1996).

³⁵⁵ Cfr. C. cost. n. 198/2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 2, del d.l. n. 138/2011 conv. in legge n. 148/2011 (con particolare riguardo a questa parte della decisione v. L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la differenza tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di C. cost. 20 luglio 2012*, n. 198, in *federalismi.it*, n.19, 2012). Sono state dunque le leggi cost. n. 1, 2 e 3 del 2013 che hanno ridotto, a partire dalla legislatura successiva a quella in corso a quella data, il numero dei componenti delle assemblee legislative delle regioni Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna. E' rimasta immutata, invece, la composizione numerica dei consigli della Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

³⁵⁶ Sulle quali, per un quadro d'insieme, v. G. CHIARA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, Roma, Aracne, 2012, *passim*.

³⁵⁷ Sulla forma e il contenuto delle quali v. A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, *passim*.

³⁵⁸ Alle leggi statutarie delle regioni speciali è attribuita, inoltre, la disciplina della materia elettorale, dell'iniziativa popolare delle leggi e del referendum.

³⁵⁹ La legge statutaria, appunto, da approvare a maggioranza qualificata ed eventuale sottoposizione a referendum confermativo (Art. 9 st. Sicilia, art. 15 st. Val d'Aosta, art. 15 st. Sardegna, art. 47 st. Trentino-Alto Adige, art. 12 st. Friuli-Venezia Giulia).

³⁶⁰ Tale legislazione, infatti, incontra il limite dell'armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e non quello, fissato per la legislazione elettorale delle regioni ordinarie, dei principi fondamentali dello Stato. Sulla problematica differenziazione di tali limiti, in generale, e sulla concreta inconsistenza di questa distinzione in particolare riferimento alla materia elettorale, ove i principi fondamentali sono individuati in maniera generalissima dalla legge n. 165/2004 v. G. Perniciaro, *Autonomia politica*, cit., pp. 180-183.

Delle indicate peculiarità che contraddistinguono l'assetto delle fonti nelle regioni a statuto speciale vale soffermarsi, in particolare, sulla scelta di aver affidato alla legislazione statutaria sia la disciplina della forma di governo sia quella della legislazione elettorale. Una simile opzione, infatti, oltre a risultare preferibile in ragione del "carattere strumentale"³⁶¹ di quest'ultima rispetto alla prima e della loro necessaria connessione³⁶², determina — in virtù dell'aggravamento procedimentale previsto per questa tipologia di leggi — il ricorso a un iter di approvazione più ponderato e complesso³⁶³, che, per le sue caratteristiche, consente di rendere "meno agevole un uso partigiano delle modifiche della disciplina elettorale da parte della maggioranza consiliare"³⁶⁴, soprattutto negli ultimi mesi della legislatura³⁶⁵.

Si può mettere in evidenza, pertanto, che la scelta di attribuire alla legislazione statutaria delle regioni speciali e delle province autonome di Trento e di Bolzano la materia elettorale, sia in piena armonia con il *codice di buona condotta elettorale*³⁶⁶ — secondo il quale "gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e il ritaglio delle circoscrizioni"³⁶⁷, non devono poter

³⁶¹ S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici cit.*, p. 580.

³⁶² Tant'è che spesso la forma di governo e il sistema d'elezione sono definiti *uno acto* (v. l.rg. Fr.V.G. n. 17/2007, l. prov. T. n. 2/2003, l. prov. B. n. 14/2017) o, comunque, in maniera almeno parzialmente congiunta (l.rg. V.d'A. n. 21/2007).

³⁶³ Il quale, oltre alle maggioranze speciali richieste per l'approvazione del provvedimento, richiede comunque il differimento della sua promulgazione al decorso del termine di tre mesi concessi per la richiesta di referendum confermativo e, eventualmente, al suo positivo svolgimento. Inoltre, il governo può promuovere il giudizio di legittimità costituzionale in via preventiva rispetto alla pubblicazione definitiva dell'atto (il termine d'impugnativa decorre, infatti, dalla pubblicazione notiziale del testo approvato dall'assemblea legislativa).

³⁶⁴ M. COSULICH, *op.ult. cit.*, p. 171.

³⁶⁵ Quando ormai mancherebbero i tempi per lo svolgimento del referendum popolare confermativo, eventuale ma che, in caso di ampia condivisione, potrebbe ritenersi probabile. In base alle leggi che disciplinano il referendum confermativo delle leggi statutarie, infatti (v. l.rg. Sic. n. 14/2001, l.rg. Fr.V.G. n. 29/2001, l.rg. V.d'A. n. 4/2002, l.rg. Sar. n. 21/2002, l. prov. B. n. 10/2002, l. prov. T. n. 13/2002), tra l'approvazione dell'assemblea legislativa e la definitiva promulgazione della legge, in caso di richiesta referendaria, è prudenziale ritenere che decorrerebbero circa sette mesi (tanti quanto ne occorsero in Friuli-Venezia Giulia, ad es., tra l'approvazione della legge statutaria sulla forma di governo deliberata l'11 marzo 2002 e la pubblicazione del risultato dell'esito sfavorevole del referendum tenutosi il 29 settembre 2002). A cui andranno aggiunti i tempi dell'iter di approvazione dell'atto legislativo (su quelli medi v. A. ARABIA, *La legislazione regionale tra conferme e novità*, in *Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, II, Roma, Camera dei deputati, 2017, p. 17), nonché, se previsti, i termini per i provvedimenti attuativi, necessari a rendere applicabile la nuova disciplina. Il che consente di ritenere che per l'approvazione di una nuova legge elettorale, dalla data della prima seduta della Commissione consiliare competente fino all'adozione dei provvedimenti che rendono applicabile la nuova legge occorrerebbe calcolare, prudenzialmente, almeno 10 mesi.

³⁶⁶ Adottato dalla *Commissione della democrazia attraverso il diritto* del Consiglio di Europa (c.d. Commissione di Venezia), nelle sessioni plenarie del 5-6 luglio 2002, CDL-EL (2002) 5, e del 18-19 ottobre 2002, CDL-AD (2002) 23 e, successivamente approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa e dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (2003). V. in particolare il punto II.2 delle linee guida e i §§ 63-67 del rapporto esplicativo concernenti il livello normativo e la stabilità del diritto elettorale.

³⁶⁷ Secondo la Corte EDU questi tre tipologie di regole elettorali indicate dalla Commissione di Venezia come fondamentali non vanno intese come un'elencazione esaustiva delle stesse, dovendosi senz'altro aggiungere a queste — quantomeno — le condizioni di presentazione delle formazioni politiche alle elezioni (v. Corte EDU, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, § 69).

essere modificate nell'anno che precede le elezioni³⁶⁸ o devono essere trattate a livello costituzionale o a un livello superiore a quello della legge ordinaria” — e costituisca, a questo riguardo, la *best practice* in Italia. Seguita, immediatamente dopo, dalle previsioni di alcuni statuti ordinari che, per l'approvazione delle leggi elettorali, prevedono una maggioranza qualificata non disponibile dalla sola maggioranza di governo (quella dei 2/3 in Liguria e quella dei 3/5 in Piemonte)³⁶⁹ o che — per favorire la stabilità delle regole e la giusta ponderazione delle decisioni da assumere — è comunque superiore a quella ordinaria (la maggioranza assoluta in Calabria, Lazio, Puglia e Umbria)³⁷⁰. Infine, per quanto di competenza del Parlamento della Repubblica, è previsto invece, per le medesime esigenze di stabilità e di giusta ponderazione³⁷¹, che per i disegni di legge in materia elettorale debba essere utilizzata la “procedura normale di esame e di approvazione diretta” da parte delle due camere³⁷² (art. 72.4 cost.)³⁷³. Questa c.d. *riserva di assemblea* parrebbe da intendersi come una implicita riserva di

³⁶⁸ Giacché un mutamento di queste regole che intervenga poco prima delle elezioni potrebbe apparire, anche in mancanza della volontà di manipolazione, “come dettato da interessi partigiani congiunturali”.

³⁶⁹ Art. 14, co. 3, st. Liguria e art. 17, co. 4, st. Piemonte. Si può notare, tuttavia, che si tratta delle due sole regioni che — forse anche in ragione di queste previsioni — non si sono ancora dotate di una loro legislazione elettorale a regime.

³⁷⁰ Art. 38, co. 1, st. Calabria; art. 19, co. 2, st. Lazio; art. 24, co. 2, st. Puglia, art. 36, co. 4, st. Umbria.

³⁷¹ Sul forte valore che assume la tendenziale stabilità delle leggi elettorali nei regimi di democrazia rappresentativa e sulla conseguente necessità che per la loro modificazione si proceda con il consenso delle principali forze politiche v. F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale e i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in *forum di Quad. cost.*, 18 ottobre 2005.

³⁷² Procedura normale che impone senz'altro l'esame della competente commissione in sede referente (ad esclusione delle procedure decentrate in sede redigente o deliberante) e l'approvazione in aula articolo per articolo e con votazione finale (che non esclude le procedure abbreviate: v. P. PASSAGLIA, sub art. 72, in *Comm. cost.* BIFULCO -- CELOTTO-OLIVETTI, cit., II, p. 1397) ma che — secondo un filone dottrinale non avallato fin qui dalla giurisprudenza costituzionale, che assimila al procedimento ordinario di formazione della legge sia quello di conversione dei decreti-legge sia quello previsto in caso di posizione della questione di fiducia da parte del governo (v. C. cost., sent. 391/1995, punto 6 in diritto, e C. cost., sent. n. 237/2013, punto 9.5 in diritto) — potrebbe escludere invece la possibilità, per il Governo, di porre la questione di fiducia sui singoli articoli (se non addirittura su un solo *maxi-emendamento*: v. sul punto A. LO CALZO, *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la “svolta” della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta on line*, 2014, Studi, p. 19 ss.), giacché in tal modo verrebbe meno il contenuto sostanziale garantito dal procedimento legislativo ordinario, consistente nel libero dispiegamento “dell'intera gamma delle risorse parlamentari” e nella “effettività del dialogo tra maggioranza e opposizione” (G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge e i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2498, nonché analogamente E.A. IMPARATO, *op.cit.*, pp. 18-19, e A. LAURO, *La decretazione d'urgenza e l'omogeneità delle normative elettorali*, in *Forum di Quad. cost.*, 15 novembre 2017, p. 21). A questo filone dottrinale si richiamavano i ricorsi per conflitto di attribuzione interorganico (iscritti al reg. ric. n. 5, 6 e 7 del 2017) sollevati da alcuni parlamentari del principale partito di opposizione, nei confronti delle Camere di appartenenza, per la declaratoria della menomazione delle loro attribuzioni costituzionali ex artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 cost. e il conseguente annullamento delle deliberazioni assunte dalle due camere, sotto l'imperio della questione di fiducia posta dal Governo, e di tutti gli atti ad esse propedeutici o da esse derivanti e conseguenti nell'iter di approvazione delle leggi elettorali n. 52/2015 e n. 165/2017. Tali ricorsi sono stati ritenuti inammissibili dalla C. cost. (ord. n. 280/2017) per mancanza dei requisiti soggettivi ed oggettivi (sulla questione dell'incerta ammissibilità di questi ricorsi — prima della cit. ordinanza — v. R. BIN, *Un caso interessante alla Corte: può un deputato ricorrere contro il modo di procedere della Camera di appartenenza?*, in *lacostituzione.info*, 7 dicembre 2017, e G. BUONOMO, *La procedura parlamentare e il conflitto di attribuzioni sulle leggi elettorali*, *ivi*, 9 dicembre 2017).

³⁷³ Si tratta questo di un principio che si applica in primo luogo alla legislazione elettorale per gli organi dello Stato e per il Parlamento europeo (art. 117.1, lett. f, cost.) ma che si applica anche alla legislazione elettorale dei comuni,

legge formale del Parlamento³⁷⁴. Essa però, alla luce della prassi effettivamente seguita³⁷⁵ in mancanza di un suo espresso e diretto riconoscimento costituzionale³⁷⁶, di fatto non esclude ma limita soltanto l'impiego di provvedimenti normativi del Governo con forza di legge (decreti-

delle province e delle città metropolitane (art. 117.1, lett. *p*, cost.) e, per quanto di competenza, a quella delle regioni ordinarie (art. 122.1 cost.). Per un caso, assai contestato, di decretazione legislativa d'urgenza nella materia elettorale regionale v. il d.l. 5 marzo 2010, n. 29, concernente la presentazione delle liste dei candidati e il forum sul problema della sua costituzionalità, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2010. V. inoltre, in nota alla decisione della C. cost. che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della q. legittimità cost. di detto decreto a seguito della sua mancata conversione in legge, E. Lehner, *La Corte costituzionale e il decreto "Salva-liste"*, in *Giur. cost.*, 2010, n. 2, p. 1201 ss. (che richiama il precedente costituito, in riferimento al termine di presentazione delle liste per le elezioni regionali del 1995, dal d.l. n. 90/1995, anch'esso non convertito in legge).

³⁷⁴ Questa è, infatti, l'interpretazione fatta propria, con specifico riferimento ai decreti-legge, dall'art. 15, co. 2, lett. *b*), della legge n. 400/1988, recante la disciplina dell'attività di governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che, secondo la stessa logica, dovrebbe applicarsi anche ai decreti legislativi di cui art. 76, primo co., cost., in quanto l'approvazione della legge in Parlamento assicura garanzie di pubblicità delle sedute e di partecipazione democratica dei gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, tipiche della normale istruttoria legislativa, che non opererebbero in caso di delega legislativa al Governo (v. A.A. CERVATI, sub art. 72, in *La formazione delle leggi*, I, 1, in *Comm. cost. Branca.*, Bologna-Roma, 1985, p. 161).

³⁷⁵ Si registra, infatti una diffusa prassi di atti del Governo con forza di legge adottati nella materia elettorale, sia quali decreti delegati (v. CELOTTO - FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, Giuffrè 2002, p. 703, nt. 55) sia – com'è più facilmente comprensibile – quali decreti di necessità e urgenza (v. C. Fusaro, *intervento al Forum sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2010).

³⁷⁶ Giacché quanto esplicitato dall'art. 15 della legge n. 400/1988, con riferimento ai soli decreti-legge, costituisce una mera ricognizione dell'esistenza di una riserva di fonte, che, se effettivamente sussistente, avrebbe però fondamento direttamente in Costituzione (v. in tal senso la riforma della costituzione approvata dal Parlamento nel 2016 ma bocciata dal referendum popolare del 4 dicembre 2016) e non nella legge ordinaria, sempre derogabile dai successivi atti con valore di legge (che spesso, infatti, vi hanno derogato). Lo stesso vale ovviamente anche per i decreti legislativi che, all'inverso, sebbene non incontrino nella *cit.* legge che disciplina l'attività di governo alcuna ricognizione di limiti materiali, potrebbero ritenersi comunque esclusi dalla materia elettorale qualora dalla previsione della riserva di assemblea (art. 72, quarto co., cost.) possa effettivamente ricavarsi un'implicita riserva di legge formale del Parlamento, che troverebbe la sua *ratio* nell'esigenza di garantire un *giusto procedimento legislativo* nella sede parlamentare ordinaria affinché sia assicurato, nel corso dell'istruttoria legislativa in commissione e in assemblea (ex art. 72, primo co., cost.), "che il democratico confronto tra i gruppi si possa risolvere nella maturazione di un chiaro consenso politico sul testo di legge" (R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali. Per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1, p. 211 ss. e, per la *cit.* testuale, p. 215).

legge³⁷⁷ e decreti legislativi³⁷⁸) rispetto al più ampio uso (e abuso)³⁷⁹ che se ne fa, in concreto, nelle altre materie; soprattutto nel periodo immediatamente pre-elettorale quando l'esigenza di stabilità e di prevedibilità delle regole del voto appare particolarmente forte e non potrebbe tollerare — con leggerezza — la loro modificazione con provvedimenti del governo di carattere provvisorio e di incerta conversione in legge o, in caso di delega, di incerta adozione entro i termini da questa definiti³⁸⁰.

³⁷⁷ L'utilizzo della decretazione di necessità e d'urgenza nella materia elettorale, infatti, è necessariamente soggetto a uno *scrutinio stretto di costituzionalità* sulla sussistenza dei presupposti. In tal caso, infatti, ricorrono sia l'esigenza di assicurare che concetti che non si possono racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari, la necessità e l'urgenza, non siano branditi dal Governo-legislatore, "come un'arma per aprirsi ogni varco" (C. cost. sent. n. 177/1988, punto 2.4.1 in diritto) sia quella di assicurare il rigoroso rispetto del giusto procedimento legislativo tutelato dall'art. 72, quarto co., cost. nella materia elettorale, per garantire che un provvedimento del Governo, emanato in luogo della legge del Parlamento, non possa essere utilizzato in lesione dei diritti politici dei cittadini. Non è dubbio, infatti, che spetti alla C. cost. il sindacato sull'esistenza e sull'adeguatezza dei presupposti della necessità e dell'urgenza (a partire dalla sent. n. 29/1995) e nemmeno che, per l'effettività della tutela, si possa far ricorso — qualora ne sussistano i requisiti soggettivi — finanche allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato (nella specie di cui alla sent. C. cost., n. 161/1995, i promotori di un referendum abrogativo in riferimento alla disciplina della campagna referendaria), quale controllo da affiancare al sindacato incidentale, qualora l'impiego del decreto-legge possa condurre, tra l'altro, "a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici)" dei cittadini. A questa stregua, pertanto, dovrebbe escludersi, in ogni caso, la possibilità di utilizzare questo istituto per la definizione del sistema elettorale in senso stretto, laddove vi sarebbe sempre — per quanto astrattamente prevedibile — l'evidente mancanza dei presupposti (v. A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico "bilanciamento" tra primato della politica e il primato della Costituzione*, in *forum quad. cost.*, 12 marzo 2010, p. 6), e valutare caso per caso — ma con un *controllo di costituzionalità particolare penetrante* — gli interventi normativi del Governo sul procedimento elettorale e la legislazione di contorno, soprattutto nel periodo pre-elettorale quando simili provvedimenti, in via di prassi, sono sempre stati adottati, tranne contestatissime eccezioni, "sulla base di un largo consenso preventivo" (C. FUSARO, in *op.ult.loc.cit.*).

³⁷⁸ Posto infatti che non sussiste un limite alla delega legislativa in questa materia né esplicito nell'art. 76 cost. né, esplicitato in via ricognitiva, nella cit. legge n. 400/1988, non può essere esclusa nemmeno questa eventualità qualora si accolga la tesi che l'art. 72, quarto co., cost. non ponga una riserva di fonte ma di procedimento e, dunque che solo quando e nella misura in cui si faccia effettivamente luogo all'adozione di una legge formale, *in subiecta materia*, dovrà necessariamente procedersi con procedimento ordinario (per questa tesi v. A. RUGGERI, *op.cit.*, pp. 5-6). In materia elettorale si riscontrano, dunque, in via di prassi, sia deleghe di mero coordinamento normativo e dunque per l'adozione o la modifica di testi unici di mera compilazione (d.PR 5 febbraio 1948, n. 26, d.lg. n. 533 e n. 534 del 1993, d.lg. n. 267/2000) sia deleghe volte alla determinazione dei collegi elettorali sulla base di criteri e vincoli di procedimento pre-definiti dalla legge in maniera stringente (d.lg. n. 535 e n. 536 del 1993, d.lg. n. 122/2015, nonché ora d.lg. n. 189/2017).

³⁷⁹ v. A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit., e *id.*, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *federalismi.it*, focus fonti, n. 1, 2014; nonché, sui *varchi* che consentono al Governo di eludere i limiti di cui all'art. 76 cost., v. R. ZACCARIA — E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *Consulta Online*, Studi, 2008, p. 6 ss.

³⁸⁰ Sui gravissimi rischi di destabilizzazione del quadro istituzionale che potrebbero derivare dal varo della decretazione governativa con forza di legge solo nell'immediato "approssimarsi della scadenza naturale della legislatura" v. F.G. PIZZETTI, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, in *Astrid Rassegna*, n. 20, 2012, p. 14 ss., N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in *forum Quaderni cost.*, 28 novembre 2012, pp. 3-4, e N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi*, n. 22, 2017, p. 29.

Com'è noto il principio di stabilità della legislazione elettorale, a garanzia del diritto di elettorato attivo e passivo³⁸¹, è stato fatto proprio, più di recente, dalla stessa Corte EDU³⁸², la quale, richiamando espressamente il cit. *Codice*³⁸³ in quello che può ritenersi un *leading case*³⁸⁴, ha ritenuto che non sia conforme a Convenzione un mutamento delle regole fondamentali del sistema elettorale a meno di un anno dalle elezioni³⁸⁵ senza che sussista un'*adeguata ragione*³⁸⁶; non essendo sufficiente, in questo turno di tempo, giustificare il cambiamento con la sola esigenza di perseguire un *obiettivo legittimo*³⁸⁷, tranne che — secondo quanto raccomandato dal medesimo *Codice* — sia garantito, sul piano procedimentale, che le modifiche alla disciplina elettorale, comunque riconducibili a un esercizio ragionevole e proporzionato della discrezionalità del legislatore, siano trattate a livello costituzionale o a un livello superiore a

³⁸¹ Di cui all'art. 3 dell'allegato n. 1 della Convenzione EDU, secondo il quale le parti contraenti "si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo".

³⁸² Per la quale "la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza" per il rispetto dei diritti di elettorato garantiti dall'art. 3 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione EDU (v. Corte EDU, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, §§ 68-69).

³⁸³ Il cui carattere vincolante, fino a quel momento, era da escludere. V. sul punto G. Piccirilli, *L'aggiornamento del "codice di buona condotta elettorale" nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI - F. DONATI - M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, ESI, Napoli, 2013, p. 152 ss..

³⁸⁴ Vale a dire un *caso unico* la cui *autorità di cosa interpretata* appare fuori discussione e che ha, dunque, la forza vincolante del precedente Corte EDU ex art. 117, primo co., cost. (cfr. B. RANDAZZO, *Interpretazione delle sentenze della Corte europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziativa) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2015, p. 17), salva la necessità per i giudici nazionali di ben utilizzare la tecnica del *distinguishing* nella selezione del precedente da applicare nel caso di specie (A. GUAZZAROTTI, *Precedente CEDU e mutamenti culturali nella prassi giurisprudenziale italiana*, in *Giur.cost.*, 2011, n. 5, p. 3779 ss.).

³⁸⁵ Sembrerebbe sufficiente che sia presentata entro questo termine la proposta di legge che intenda modificare una regola elettorale fondamentale, purché essa successivamente non sia "considerevolmente modificata", rendendo la nuova – pur legittima – misura legislativa non ragionevolmente prevedibile (v. Corte europea dei diritti dell'uomo, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, §§ 66-67). Su questo punto della decisione si sofferma la *dissenting opinion* del giudice Panona, secondo la quale – nel caso di specie – il fatto che le modifiche apportate al disegno di legge originario abbiano sensibilmente alleggerito le nuove condizioni di legge non le rendeva irragionevolmente imprevedibili, giacché più favorevoli; ciò che non sarebbe stato, invece, se tali successive modifiche non avessero reso meno gravose le condizioni stesse.

³⁸⁶ Per un'interpretazione conforme a Convenzione da parte della ns. giurisprudenza amministrativa v. il Cons. reg. sic., sent. 28 gennaio 2015, n. 76, secondo il quale dalla richiamata sent. Corte EDU si evince che "le modifiche della normativa elettorale nei dodici mesi precedenti le elezioni si pongono in contrasto con i valori convenzionali solo se esse comprimono il diritto di elettorato senza adeguata ragione". Ciò che nel caso di specie non si verifica ma che risulterebbe particolarmente evidente, invece, nel caso – macroscopico – "in cui la modifica non rispond[er] ad alcun interesse generale o peggio risult[er] ispirata a finalità discriminatorie verso le minoranze o alla volontà di conculcare le opposizioni". In questa seconda evenienza i giudici del nostro ordinamento nazionale, in virtù del principio che impone ai nostri interpreti di adeguarsi al protocollo addizionale della Convenzione EDU così come interpretato dalla Corte EDU, dovrebbero impugnare, dunque, le norme legislative incompatibili con i nostri obblighi internazionali innanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 117, primo co., richiamando le norme convenzionali rilevanti come norme interposte integrative del parametro di costituzionalità (v. sentt. n. 348 e 349 del 2007). In tal senso v. l'ord. del TAR Calabria, 20 marzo 2015, n. 149, che ha promosso la q. legittimità cost. della l.rg. Calabria n. 14/2014, in relazione agli artt. 123 e 117, primo co., cost. "anche alla luce" dell'art. 3, prot. n. 1, della Convenzione EDU, in ragione del "principio interpretativo" ricavato dalla Corte EDU, in relazione alla stabilità delle regole elettorali fondamentali, "sia pure richiamando norme di *soft law* non vincolanti", quali sono quelle del *Codice di buona condotta elettorale*.

³⁸⁷ v. Corte EDU, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, §§ 64 e 72.

quello della legge ordinaria o sia prevista una clausola di esclusione in base alla quale la nuova regolamentazione, nel primo anno dalla sua approvazione, non sia applicabile per la prima elezione immediatamente successiva.

Per le regioni che attualmente esprimono — almeno per questo particolare aspetto — le *best practices* riscontrabili nella nostra tradizione democratica nazionale³⁸⁸, si può ritenere, dunque, che i rispettivi legislatori possano sempre e senz'altro perseguire, anche eventualmente nell'anno che precede le elezioni, qualunque legittimo obiettivo di riforma della disciplina elettorale riconducibile ad un uso bilanciato, ragionevole, proporzionato e non discriminatorio della propria discrezionalità³⁸⁹.

Per le altre regioni si può ritenere, invece, che, nell'anno precedente alla fine della legislatura, qualora la riforma sia adottata a larghissimo consenso (nonostante che non sia richiesta dallo statuto regionale né una maggioranza qualificata né uno speciale procedimento per la sua approvazione)³⁹⁰, valga anche per esse quanto già visto per le prime. Qualora, però, la riforma sia approvata con una maggioranza attingibile dal solo partito o dalla sola coalizione di governo, le modifiche apportate in questa fase terminale della legislatura dovranno essere sostenute da più *adequati motivi* di interesse generale che³⁹¹ possano giustificare la loro approvazione fuori tempo massimo; dato che ciò, di per sé, “rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni o la sua fiducia nella loro esistenza”³⁹². Potrebbero essere tali, ad esempio, quelle modifiche che siano costituzionalmente necessarie³⁹³ per adeguare la legislazione elettorale regionale: a) a principi fondamentali della legislazione statale nella materia elettorale che, altrimenti, non risulterebbero in alcun modo, nemmeno provvisoriamente, attuati³⁹⁴; b) a principi non direttamente concernenti la materia

³⁸⁸ Si tratta, come abbiamo visto *supra*, delle cinque regioni a statuto speciale e delle regioni Piemonte e Liguria, che riservano la legislazione elettorale a una legge statutaria o a una legge approvata con una maggioranza qualificata non disponibile dalla sola maggioranza di governo.

³⁸⁹ Il che non sarebbe, ad es., qualora la sua finalità fosse manifestamente volta a discriminare le minoranze regionali o le opposizioni politiche minori o sgradite, giacché come si esprime la Corte EDU “deve assicurarsi che le condizioni alle quali sono subordinati il diritto di voto o di candidarsi alle elezioni non limitino i diritti in questione al punto di lederli nella loro stessa sostanza e di privarli della loro effettività” (Corte EDU, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, § 59).

³⁹⁰ v. N. Lupo, *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giur. it.*, 2013, p.1460, secondo il quale si può implicitamente ricavare dal *cit.* Codice di buona condotta elettorale, che il divieto di riformare le leggi elettorali nell'anno che precede le elezioni non operi nel caso in cui ciò avvenga “con larghissimo consenso”.

³⁹¹ Ferma comunque l'esigenza di un loro ragionevole bilanciamento con i diritti individuali di elettorato attivo e passivo.

³⁹² Corte EDU, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, § 68.

³⁹³ Sull'ammissibilità di modifiche alle leggi elettorali in prossimità del voto, qualora costituzionalmente necessarie o, comunque, giustificate dall'esigenza di aggiustare una normativa che suscita dubbi di legittimità costituzionale, v. P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *forum di Quaderni cost.*, 6 dicembre 2012, pp. 6-7.

³⁹⁴ Quali potrebbero essere, ad es., le misure di riequilibrio di genere nell'accesso alle cariche elettive che devono essere adottate dalle regioni, in una delle diverse ipotesi previste dall'art. 1, co. 1, della legge n. 20/2016, per innalzarne il livello di attuazione dell'art. 51 cost., nonché delle spesso connesse previsioni statutarie, in conformità alle migliori prassi regionali in materia.

elettorale ma che richiedono con essa un bilanciamento di valori di pari livello costituzionale³⁹⁵; c) a decisioni costituzionali che necessitano di un intervento legislativo conseguenziale, per l'effetto diretto di sentenze di accoglimento, o che, comunque, giustificano in modo oggettivo³⁹⁶ opportune modifiche a discipline elettorali di incerta legittimità costituzionale³⁹⁷; d) alle ragioni prospettate in giudizi sollevati da ricorsi del governo o prospettati in via incidentale sulla legislazione elettorale regionale, al fine di correggere — senza attendere il giudizio della Corte costituzionale — le norme oggetto dei rilievi e quelle ad esse connesse, in armonia con i principi costituzionali e i valori convenzionali europei operanti nella materia³⁹⁸.

L'elenco qui fatto è, ovviamente, puramente indicativo e assolutamente prudenziale, ma resta fermo, in ogni caso, che qualunque sia l'obiettivo legittimo che il legislatore intenda realizzare, incidendo sulle regole elettorali fondamentali quando ormai manchi meno di un anno alle elezioni, la legge di riforma adottata — soprattutto quando la sua approvazione sia avvenuta senza il consenso di tutte le principali forze politiche — andrà sottoposta, in caso di giudizio, a un esame particolarmente accurato (*strict scrutiny*)³⁹⁹, sia in primo luogo a livello

³⁹⁵ Tali potrebbero essere, ad es., le norme di legge che hanno adeguato la legislazione elettorale agli effetti diretti della riduzione dei componenti dei consigli regionali “per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica” dall’art. 14, co. 1, d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011. Vedi, tra queste, la l.rg. Campania n. 3/2015 che, a questo solo fine, ha modificato la legge elettorale a meno di quattro mesi dal voto.

³⁹⁶ Desumibile, dunque, dalla motivazione di rilevanti decisioni della C. cost.

³⁹⁷ A seguito della sent. 1/2014 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del premio di maggioranza senza soglia minima nelle elezioni delle camere del parlamento nazionale, la dottrina si è interrogata sui possibili effetti indiretti di questa decisione anche sulle leggi elettorali regionali che prevedono la concessione di un premio con modalità analoghe. Com’è noto la sent. 193/2015 non ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento alla legge elettorale lombarda, tuttavia non perché essa fosse infondata ma solo perché irrilevante, in concreto, rispetto ai risultati delle elezioni del 2013. La C. cost., dunque, non ha escluso affatto che, in futuro, la questione possa diventare rilevante, nel caso di una probabile tri-polarizzazione della rappresentanza in consiglio regionale (e dunque potenzialmente esposta al rischio di accoglimento). Pur in mancanza, allora, di un vero e proprio monito al legislatore (nella specie regionale), non può essere dubbio che esista un adeguato interesse generale della comunità regionale a modificare una legge elettorale di incerta legittimità costituzionale, in conformità ai nuovi indirizzi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al diritto di elettorato attivo e passivo.

³⁹⁸ Questo è il caso che si concretamente verificato, ad es., con il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri (reg. ric. C. cost. n. 59/2014) avverso la l.rg. Calabria n. 8/2014, in violazione del principio di eguaglianza del voto e del principio di rappresentanza posti a fondamento del sistema democratico, a seguito del quale la medesima regione ha approvato la l.rg. n. 19/2014 con modifiche ritenute soddisfattive dal Governo (v. ord. n. 285/2014 con la quale la C. cost., verificata l’intervenuta rinuncia al ricorso, ha dichiarato l’estinzione del processo).

³⁹⁹ In modo da fugare qualsiasi dubbio di una mera strumentalità dell’intervento riformatore “ai contingenti interessi di conservazione dello ‘status quo’ da parte delle forze di governo” (F.G. PIZZETTI, *Riforme elettorali “last minute” e diritto a libere elezioni in una recentissima pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *ASTRID Rassegna*, n. 21, 2012, p. 6 ss.; v. inoltre, direttamente, Corte EDU, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, § 68).

nazionale⁴⁰⁰ sia, eventualmente⁴⁰¹, a livello di Corte EDU⁴⁰², in base a quel sistema di integrazione delle tutele⁴⁰³ — espressivo di quel più vasto fenomeno, parallelo e interconnesso, noto come internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale⁴⁰⁴ — che, con specifico riferimento all'azione svolta a livello di Consiglio d'Europa (con i suoi quarantasette stati membri), potremmo indicare come *giustizia costituzionale transnazionale europea*⁴⁰⁵.

BIBLIOGRAFIA

ALLEGRETTI U., *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in Riv. AIC, 2013, n. 2.

AMBROSELLI D.A., *Il modello toscano come prototipo per il sistema elettorale nazionale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 173 ss.

ARABIA A.G., *La legislazione regionale tra conferme e novità*, in Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, II, Roma, Camera dei deputati, 2017, p. 13 ss.

ARMANNO M., *La soglia di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo è incostituzionale? Brevi considerazioni a proposito di una recente ordinanza di rinvio*, in Quaderni cost., n. 2, 2014, p. 402 ss.

AZZARITI G., *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in Costituzionalismo, n. 2, 2017.

⁴⁰⁰ Dove, una volta individuata una norma interna che sia in contrasto con un *principio di diritto* che si ricava dalla giurisprudenza della Corte EDU, si potrebbe far ricorso ai c.d. controlimiti solo qualora la giurisprudenza europea risultasse inconciliabile con “le peculiarità del nostro ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi” (C. cost. sent. n. 276/2016) e, dunque, con il “predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU” (C. cost., sent. n. 49/2015). In tal caso, pertanto, il sistema giudiziario nazionale (ricomprendendovi anche il giudice delle leggi), esclusa la possibilità di dare un’interpretazione alla norma interna che sia, al contempo, costituzionalmente e convenzionalmente orientata, farà prevalere la normativa costituzionale, secondo le modalità indicate dalle c.d. sentenze gemelle n. 348-349 del 2007. Sulla possibilità di attivare i controlimiti v. le notazioni critiche di B. RANDAZZO, *op.cit.*, p. 17 ss.

⁴⁰¹ Posto, infatti, che in base al principio di sussidiarietà sono innanzitutto gli stati a tutelare, con ampio margine di apprezzamento delle modalità di adeguamento ai rispettivi ordinamenti giuridici, i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione EDU, qualora siano stati esperiti tutti i rimedi giurisdizionali interni o non ve ne siano altri esperibili direttamente dai singoli (tra questi dunque, in mancanza nel nostro ordinamento di un accesso diretto dei cittadini, non va considerata la giurisdizione costituzionale) è consentito il ricorso individuale alla Corte EDU “contro la violazione di un diritto fondamentale operata dai pubblici poteri” (art. 34 CEDU).

⁴⁰² V. Corte EDU, IV sez., 6 novembre 2012, ric. n. 30886/05, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, § 68

⁴⁰³ Così com’è stato definito dal nostro giudice delle leggi quel sistema normativo che, integrando i principi convenzionali e costituzionali mediante un loro necessario bilanciamento, consente di assicurare la “massima espansione delle garanzie” (C. cost. sent. n. 264/2012).

⁴⁰⁴ v. V. PIERGILI, *Diritto costituzionale e diritto internazionale: dalla esperienza dei procedimenti costituenti eterodiretti alla UN policy framework assistance*, in Riv. AIC, n. 1, 2015, p. 1.

⁴⁰⁵ Sulla Corte EDU come giurisdizione costituzionale transnazionale europea a tutela dei diritti fondamentali dell’uomo v. B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1 ss.

BELLETTI M., *La legislazione elettorale della Regione Emilia-Romagna, tra ritardi e alcune perplessità in ordine a un eccessivo effetto manipolativo*, in *Dir. regionali*, 2017, n. 3, p. 360 ss.

BIFULCO R., *Brevissime considerazioni sul rapporto tra sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, n. 3, 2013, p. 1 ss.

BIN R., *Un caso interessante alla Corte: può un deputato ricorrere contro il modo di procedere della Camera di appartenenza?*, in *lacostituzione.info*, 7 dicembre 2017.

BONINI P., *I governi di Massimo D'Alema, in federalismi*, n. 2, 2016.

BUONOMO G., *La procedura parlamentare e il conflitto di attribuzioni sulle leggi elettorali*, *lacostituzione.info*, 9 dicembre 2017.

BURATTI A., *Forma di governo (e altre competenze statutarie)*, in G. Guzzetta - F.S. Marini - D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli, 2015, p. 181 ss.

CAPONI R., *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali, dopo il Lissabon-Urteil*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 2, 2010 p. 387 ss.

CAPORILLI F., *La stabilità della legge elettorale e i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in *forum di Quaderni cost.*, 18 ottobre 2005.

CARAVITA B., *Appunti in tema di "Corte giudice a quo". Con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 1988, II, p. 81.

CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

CARAVITA B., *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, Giappichelli, 2015.

CARIOLA A., *Il sistema elettorale*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 33 ss.

CARLASSARE L., *Maggioritario*, in *Costituzionalismo*, 2008, n. 1.

CARNEVALE P., *La prorogatio delle Camere quale limite all'esercizio della funzione legislativa*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, I, p. 512

CASANOVA D., *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2016.

CASSETTI L., *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7, e 51 della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 189 ss.

CATALANO S., *La risposta implicita della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2016, pp. 192-194.

CATELANI E., *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria 23 febbraio 2015, n. 4 fra possibili profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015.

CAVINO M., *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *D. disc. pubbl.*, Aggiornamento, IV, Torino, UTET, 2010, p. 53.

CECCANTI S., *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni cost.*, 2002, n. 1, p. 107 ss.

CELOTTO A., *L'«abuso» del decreto-legge*, I, Padova, Cedam, 1997.

CELOTTO A., *Uso e abuso della conversione in legge*, in *federalismi.it*, focus fonti, n. 1, 2014.

CELOTTO A - FRONTONI E., Legge di delega e decreto legislativo delegato, in Enc. dir., agg. VI, Milano, Giuffrè, 2002, *ad vocem*.

CERVATI A.A., sub art. 72, in *La formazione delle leggi*, I, 1, in Comm. cost. Branca., Bologna-Roma, 1985, p. 161

CHIARA G., *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, Roma, Aracne, 2012.

CHIARA G., Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia, in *Ist. Federalismo*, 2005, pp. 734-735.

CHIARAMONTE A., *Il premio di maggioranza: che cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri, *Il Premio di maggioranza*, Roma, Carocci, 2011, p. 15 ss.

CHIARAMONTE A., *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Mulino, 2007.

CODUTI D., Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo, in *Ist. Federalismo*, 2, 2013, p. 509 ss.

CODUTI D., La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità, in *www.issirfa.cnr.it*, Studi e interventi.

CORVAJA F., Prescadenza e prorogatio del Consiglio regionale, in *Forum Quaderni cost.*, 13 marzo 2015, p. 4.

COSULICH M., Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali, Padova, CEDAM, 2008.

COSULICH M., Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post "porcellum", in *Regioni*, n. 3, 2014, pp. 507-508.

COZZI A.O., Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali, in *Giur. cost.*, n. 5, 2014, p. 4167 ss.

COZZI A.O., La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali, in *Regioni*, n. 1, 2016, p. 175 ss.

CUNIAL N.A - TERREO R., I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75, giugno 2016.

CURRERI S., *Introduzione. Il transfughismo parlamentare tra dottrina e prassi*, in *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, FUP, 2004, p. 7 ss.

D'ALIMONTE R., *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte-R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

D'ALOIA A., Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005, in C. De Fiores, (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 61 ss.

DANESI A., Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle regioni Puglia e Lazio, in *Giur. cost.* 2011, n. 3, p. 2562 ss.

D'ATENA A. (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008.

DE FILIO G., *Il risparmio di spesa può prevalere sul diritto di voto? Il caso dell'election day in Basilicata*, in *lacostituzione.info*, 21 novembre 2018.

DELLA MORTE M. - DE MARIA B., *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso del Molise*, in *Ist. Federalismo*, n. 2, 2013, p. 535 ss.

DELLEDONNE G., *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un altro ritorno del Sonderweg?*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2012.

DE LUCA R., *Le elezioni regionali del 2014 in Calabria*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2015, pp. 275-276.

DI COSIMO G., *Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche*, in *Regioni*, n. 3, 2015, p. 683 ss.

DI GIOVINE A. - PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Regioni*, 1996, n. 1, p. 11 ss.

DICKMANN R., *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali. Per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1, p. 211 ss.

DOGLIANI M., *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2017.

DRAGO F., *Commento alla lettera b), comma 1, dell'articolo 4. Il principio della contestualità e i termini per l'elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 142 ss.

FARAGUNA P., *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in *forum di Quaderni cost.*, 6 dicembre 2012.

FELTRIN P. - MENONCELLO S., *Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una "crisi di legittimazione" annunciata*, in *Regioni*, n. 3, 2015, p. 624.

FLORIDIA A. - SCIOLA F., *Il "federalismo elettorale", dieci anni dopo: il gioco vale la candela?*, in *Regioni*, n. 3, 2015, p. 682.

FROSINI T.E., *A proposito del sistema elettorale forense*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2002, p. 1911 ss.

FROSINI T.E., *Forma di governo e sistema elettorale nelle regioni a statuto speciale*, in A. Ferrara - G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 127 ss.

FURLANI S., *La revoca del mandato elettivo in elezioni locali. Considerazioni sulla base del diritto comparato*, in *Nomos*, 2000, 2-3, pp. 95-97.

FUSARO C., *intervento al forum sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2010.

FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in M. Carli - C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, supplemento del Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli, 2002, p. 117 ss.

GIANFRANCESCO E., *Il sistema elettorale regionale e i suoi sottosistemi*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, Giuffrè, 2012, p. 343 ss.

GUAZZAROTTI A., *Precedente CEDU e mutamenti culturali nella prassi giurisprudenziale italiana*, in *Giur.cost.*, 2011, n. 5, p. 3779 ss.

GUELLA F., *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. Italicum* in *Riv. AIC*, n. 3, 2015.

HAIDER QUERCIA U., *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Padova, CEDAM, 2013.

IMPARATO E.A., *La consulta alla prova dell'Italicum: la via dell'autorimessione*, in *Consulta online*, n. 1, 2017.

LANCHESTER F., *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 32.

LAURO A., *La decretazione d'urgenza e l'omogeneità delle normative elettorali*, in *Forum di Quaderni cost.*, 15 novembre 2017.

LEHNER E., *La Corte costituzionale e il decreto "Salva-liste"*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2010, p. 1201 ss.

LEHNER E., *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2014, p. 54 ss.

LIETO S., *Decisioni "processuali" e potere implicito della Corte costituzionale di selezione delle questioni di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2016, p. 841.

LO CALZO A., *La Corte torna sulla materia dei decreti legge dopo la "svolta" della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in *Consulta on line*, Studi e commenti, 2014.

LODATO G. - PAJNO S. - SCACCIA G., *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014*, in *federalismi*, n. 9, 2014.

LUBELLO V., *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Dir. regionali*, n. 1, 2018, p. 290 ss.

LUCIANI M., *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori riuniti, 1991.

LUPO N., *La legge elettorale come "legge in senso formale" nel sistema delle fonti*, in *Giur. it.*, 2013, p.1460.

LUPO N., *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22, 2017.

LUTHER J., *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 1993-94*, *Giur. cost.*, n. 5, 1995, p. 3879 ss.

MACCARONE L., *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la differenza tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012*, n. 198, in *federalismi.it*, n.19, 2012.

MAESTRI G.-FOLCHETTI A., *La Toscana, un laboratorio giuridico-elettorale in continua attività*, in *Dir. regionali*, 2017, n. 3, p. 310 ss.

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 563 ss.

MANGIAMELI S., *La clausola di omogeneità nel trattato dell'unione europea e nella costituzione europea*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, p. 551-552 (anche in *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, p. 107).

MANGIAMELI S., *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2012, p. 2869 ss.

MALFATTI E., *sub art. 127*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, UTET, 2006.

MARONE F., *Appunti su Corte costituzionale giudice a quo e giudizio di ammissibilità del referendum*, in *federalismi*, n. 21, 2013.

MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano 1981, ora in *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 621 ss.

MASSETTI E., *Regional election in Italy (2012-15): Low turnout, tri-polar competition and Democratic Party's (multi-level) dominance*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 28, n. 1, 2018, p. 1 ss.

MAZZINA P., *Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2017.

MEOLI C., *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo*, in *Giustamm*, 2016, n. 6.

MONEGO D., *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma e influenza della decisione di costituzionalità*, in *Regioni*, n. 1, 2016, p. 198 ss.

MORELLI A., *L'illegittimità conseguenziale delle leggi*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008.

MORRONE A., *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2014, p. 47 ss.

MUSELLA F., *Il premio di maggioranza nelle regioni italiane*, in A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il premio di maggioranza*, Roma, 2011, p. 161 ss.

OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.

OLIVETTI M., *Il Recall e i nuovi statuti regionali*, in AAVV, *La potestà statutaria regionale nella riforma della costituzione. Temi rilevanti e profili rilevanti*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 361-364.

PALERMO F. - WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, CEDAM, 2011.

PASSAGLIA P., *sub art. 72*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, UTET, 2006.

PERNICIARO G., *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, CEDAM, 2013.

PERNICIARO G., *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism.*, n. 3, 2013.

PERTICI A., *La norma "antiribaltone" e i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *le Regioni*, 1998, 1055 ss.

PERTICI A., *sub art. 122*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, UTET, 2006.

PETERLINI O., *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012.

PIAZZA M., *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello Stato, in margine all'analisi del sistema elettorale e della forma di governo dei comuni maggiori*, in *Giur. cost.*, n. 3, 1996, p. 2034 ss.

PICCIONE D., *Sottili scostamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in prorogatio*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2015, p. 362 ss..

PICCIRILLI G., *L'aggiornamento del "codice di buona condotta elettorale" nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. Catelani - F. Donati - M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, ESI, Napoli, 2013, p. 152 ss..

PIERGIGLI V., *Diritto costituzionale e diritto internazionale: dalla esperienza dei procedimenti costituenti eterodiretti alla UN policy framework assistance*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2015.

PIGNATELLI M.L., *La legislazione elettorale nelle regioni a statuto speciale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 200 ss.

PIZZETTI F.G., *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, in *Astrid Rassegna*, n. 20, 2012.

PIZZETTI F.G., *Riforme elettorali "last minute" e diritto a libere elezioni in una recentissima pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *ASTRID Rassegna*, n. 21, 2012.

PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002.

POLESE M., *L'eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza n. 1/2014*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2016.

POLI M.D., *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra eguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, III, p. 1257 ss.

PRINCIPATO L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2012.

RANDAZZO B., *Giustizia costituzionale sovranazionale*, Giuffrè, Milano, 2012.

RANDAZZO B., *Interpretazione delle sentenze della Corte europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziarica) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2015.

RAUTI A., *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità e omissioni)*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2017, p. 250 ss.

ROCCELLA A., *La nuova forma di governo della Provincia autonoma di Trento*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2011.

RODOMONTE M.G. - STERPA A., *Le elezioni nella regione Lazio: Un complesso mosaico di norme, giudizi e scelte politiche, in federalismi*, n. 6, 2010.

RONCHETTI L., *Territorio e spazi politici*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2014.

ROSINI M., *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Toscana*, in *Regioni*, n. 5-6, 2014, p. 1237 ss.

ROSSI L.S., *I principi enunciati dalla sentenza della corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, in Riv. dir. int., n. 4, 2009, p. 993 ss.

RUGGERI A., *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico "bilanciamento" tra primato della politica e il primato della Costituzione*, in forum Quaderni cost., 12 marzo 2010.

SERGES G., *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge e i limiti agli emendamenti parlamentari*, in Giur. it., 2012, p. 2498.

SPADARO A., *La sent. cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in Riv. AIC, n. 2, 2015.

STAIANO S., *La pietra d'inciampo*, in federalismi, n. 18, 2016.

STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in Riv. AIC, n. 2, 2014.

STERPA A., *Commento all'art. 1*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 1 ss.

STERPA A., *Le dimissioni del presidente della regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in federalismi, n. 1, 2010.

TARLI BARBIERI G., *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale intervenuta prima dello statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in Giur. cost., n. 1, 2011, p. 633 ss.

TARLI BARBIERI G., *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in Regioni, 2002, p. 269 ss.

TARLI BARBIERI G., *Una legge elettorale regionale "tutta sbagliata, tutta da rifare"? Ovvero, "lo strano caso" della sent. 243/2016*, in Regioni, 2017, n. 3, p. 481 ss.

TARLI BARBIERI G., *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in Regioni, n. 1, 2013, p. 97 ss.

TARLI BARBIERI G., *La selezione delle classi politiche locali ad opera delle leggi elettorali*, in N. Antonetti - U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, p. 145 ss.

TARLI BARBIERI G., *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in Regioni, 2012, n. 1-2, p. 281 ss.

TARLI BARBIERI G., *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la "rivoluzione" del 1993?*, in Regioni, n. 3, 2015, p. 705 ss.

TARLI BARBIERI G., *Lo "slittamento dei seggi" all'esame della Corte costituzionale*, in Regioni, n. 4, 2014, p. 879 ss.

TARLI BARBIERI G., *Verso una nuova (ennesima) legge elettorale? Il "seguito" della sent. 35/2017*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1, 2017.

TROISI M., *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 89 ss.

TRUCCO L., *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011.

VICECONTE N., *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010.



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

ZACCARIA R. - ALBANESI E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *Consulta Online*, Studi, 2008.

ZANON N., *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in *forum Quaderni cost.*, 28 novembre 2012.