

GIOVANNA PERNICIARO

I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Un cenno alle motivazioni della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale – 3. Premio di maggioranza: discipline (Camera dei deputati e Regioni) a confronto – 4. Similitudini e differenze: alla luce della sentenza n. 1 del 2014, della Corte costituzionale, quale scenario è possibile ipotizzare per la legislazione elettorale regionale? – 4.1. Il nodo dell’assenza di soglia minima – 4.2. Il richiamo della Corte costituzionale dell’art. 67 Cost. e della sent. n. 106 del 2002 – 4.3. Il sistema elettorale nel contesto della forma di governo regionale – 4.4. Elementi *ad adiuvandum* – 4.4.1. Alcuni aspetti delle “nuove” normative elettorali regionali – 4.4.2. Alcuni dati elettorali.

1. Premessa

La dichiarazione di illegittimità costituzionale, che, con la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, ha colpito il d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361 (che disciplina l’elezione della Camera) e il d.lgs. n. 533 del 1993 (che disciplina l’elezione del Senato), ci induce per diversi motivi a ragionare sulle (eventuali e) possibili ricadute sulla legislazione elettorale regionale.

L’interesse nasce, anzitutto, dalla mera constatazione che (almeno alcuni de)gli aspetti della legislazione di Camera e Senato colpiti dalla censura della Corte costituzionale caratterizzano anche la legislazione elettorale regionale. Il riferimento va, in primo luogo, al meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza e, seppure in piccola parte, all’utilizzo delle liste bloccate.

Vi è, poi, un aspetto – se così si può dire – “contingente”: non si tratta di avanzare una ipotesi astratta; al contrario, risulta già pendente, dinanzi alla Corte costituzionale, una questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla III Sezione del TAR di Milano, ord. n. 2261 del 2013, sulla l.r. n. 17 del 2012¹: si tratta, per l’appunto, della legge

¹ Sulla quale, si veda M. Massa, *Doppio premio di maggioranza regionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 gennaio 2014. E, ancor prima, Id., *TAR Milano, ord. n. 2261/2013. Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento “in versione lombarda”*, in *Dirittiregionali.org*, novembre 2013.

Per quanto di nostro più diretto interesse, le censure del TAR si appuntano anche sul funzionamento del premio di maggioranza. A proposito di quest’ultimo, il TAR lamenta che i risultati dell’elezione del Consiglio sono determinati dai risultati dell’elezione del Presidente, neutralizzando così la competizione elettorale per i seggi nell’Assemblea. Si ricorda, inoltre, che la disciplina lombarda ha abolito il “listino”, ma ha lasciato invariata,

elettorale approvata dalla Regione Lombardia sul finire della scorsa legislatura² e utilizzata per l'ultima tornata elettorale regionale, quella del 2013.

Se, dunque, l'obiettivo che ci si propone è quello di avanzare qualche riflessione sugli aspetti dei meccanismi di maggioranza previsti a livello regionale, sotto la lente della sentenza n. 1 del 2014, ci sembra opportuno richiamare preliminarmente, da un lato, le motivazioni della Corte costituzionale, nel senso dell'illegittimità costituzionale, dall'altro, la disciplina elettorale di Camera dei deputati (mentre spiegheremo a breve perché non anche quella relativa al Senato della Repubblica) e Consigli regionali, con specifica attenzione ai profili che attengono all'attribuzione del premio di maggioranza.

2. Un cenno alle motivazioni della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, ha accolto tutte e tre i profili di illegittimità sollevati (con l'ordinanza 17 maggio 2013) dalle sezioni unite della Corte di Cassazione³.

rispetto alla legge n. 43 del 1995, la misura del premio, che viene attribuito a prescindere dal raggiungimento di una certa soglia di consensi da parte delle liste collegate al presidente eletto, o del presidente stesso. Dunque, è possibile che forze politiche minoritarie conquistino la maggioranza consiliare, oltre alla presidenza, pur essendo guidate da un presidente eletto con pochi voti, «come può accadere in caso di eccessiva frantumazione dell'elettorato». «Distorsione» che, secondo il ragionamento del TAR, «non può giustificarsi né valorizzando oltremisura il collegamento effettuato tra i candidati alla carica di Presidente e le varie liste in fase di presentazione delle candidature, né in virtù della necessità di assicurare la governabilità, che potrebbe ragionevolmente consentire soltanto una parziale deroga al principio democratico, ma non il suo completo stravolgimento». Nelle motivazioni del TAR, peraltro, si fa leva anche sul voto disgiunto, che la legge elettorale lombarda mantiene, e che rappresenta secondo il ricorrente un ulteriore elemento di distorsione. Ovvero, nel momento in cui si attribuisce il premio di maggioranza alle liste collegate al presidente risultato vincitore, non si tiene conto delle differenze insite nell'aver consegnato all'elettore la possibilità di operare scelte diverse per il candidato presidente e per la parte proporzionale.

² Sebbene si tratti di un aspetto che esula dal tema centrale all'attenzione del presente scritto (e di un elemento che non viene in evidenza nell'ordinanza), nel richiamare la disciplina elettorale della Regione Lombardia, ci sia comunque consentito ricordare che si tratta di una legge certamente pessima sotto il profilo della "qualità" della redazione: un atto legislativo composto di un unico articolo, suddiviso in 42 commi, nel quale viene ampiamente adoperata la tecnica - biasimata dalla Corte - del rinvio (alla l. n. 43 del 1995); nonché di una legge approvata quale ultimo atto prima dello scioglimento (anticipato) del consiglio regionale. Ma questa, come si diceva, è un'altra questione ...

Sul punto si ricorda che tra le raccomandazioni del "Codice di buona condotta in materia elettorale" - prodotto nella cornice del Consiglio d'Europa dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, la c.d. "Commissione di Venezia" - vi è proprio quella di non provvedere a una revisione delle regole del confronto elettorale a ridosso delle consultazioni. Si riporta di seguito il punto II.2.b. del Codice: «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria». Sul Codice di buona condotta, G. Piccirilli, *L'aggiornamento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, a cura di E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 151 s.

³ Preliminare alla decisione sulle censure è la questione che attiene all'ammissibilità e alla rilevanza del ricorso, che era stato sollevato dalla Corte di Cassazione, a seguito di una azione promossa dai ricorrenti per vedersi riconosciuto il diritto di voto nel rispetto delle garanzie costituzionali di eguaglianza e libertà, precluse dal modello

Un primo aspetto colpito dalla illegittimità riguarda la previsione del premio di maggioranza, come congegnata nella disciplina per l'elezione della Camera dei deputati.

Nell'ordinanza di rimessione le censure della Corte di Cassazione riguardavano l'art. 83 del d.p.r. 361 del 1957, laddove si prevede che l'Ufficio elettorale verifichi «se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi», sulla base dell'attribuzione proporzionale dei seggi; e stabilisce che, in caso contrario, «ad essa viene ulteriormente attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza», senza dunque che tale attribuzione sia subordinata al raggiungimento di una «soglia minima di voti»⁴.

Sul punto, la Corte costituzionale ha dichiarato fondata la questione, evidenziando che tale «meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa». Se, infatti, l'obiettivo alla base del meccanismo premiale – quello di «agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» – non può che considerarsi costituzionalmente legittimo; tuttavia, è nella valutazione del bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti che il meccanismo apprestato si rivela «sproporzionato». Tale meccanismo consente, infatti, una «illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale». Le disposizioni censurate – continua la Corte – non

elettorale dichiarato incostituzionale. Sul punto, solo per richiamare alcuni degli scritti successivi alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, si rinvia a F. Dal Canto, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in *Confronti costituzionali*, 16 gennaio 2014 (e alla bibliografia *ivi* richiamata), dove l'A., nel valutare con luci e ombre l'«apertura del modello incidentale realizzata» dalla Corte costituzionale con la sent. n. 1 del 2014, critica la scelta operata dal Giudice costituzionale di «affastellare nella motivazione tutti gli argomenti potenzialmente utili a sostegno dell'ammissibilità della questione». Definisce la decisione una «sentenza di politica «costituzionale»», A. Poggi, *Politica «costituzionale» e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in *Confronti costituzionali*, 16 gennaio 2014, dove l'A. chiarisce che «col qualificare in senso lato «politiche» talune sentenze, dunque, non si intende né depotenziarne la portata, né accusare la Corte di invasione di competenza, né tantomeno teorizzare un indirizzo politico proprio della Corte. Semplicemente constatare ancora una volta che la debolezza del sistema politico (il Parlamento e i partiti politici in primo luogo) induce o conduce l'organo di garanzia costituzionale su terreni più marcato controllo della ragionevolezza (e nel caso della sentenza in oggetto della proporzionalità) delle scelte politiche». Si veda, inoltre, E. Catelani, «*Due pesi e due misure*» nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: ammette una *fictio litis*, ma non amplia il parametro di costituzionalità ipotizzando una doppia preferenza di genere, in *Confronti costituzionali*, 27 gennaio 2014, dove l'A. scrive che pur non dubitando della «bontà del fine ultimo della Corte, ossia quello di assicurare la tutela dei capisaldi della democrazia e quindi il diritto di voto, [...] ciò non esclude di poter constatare che per raggiungere tale obiettivo si siano «forzate» le regole di ammissibilità della questione» e «rimprovera» alla Corte costituzionale di non aver avuto lo stesso «coraggio» «in ordine al possibile ampliamento dei parametri di costituzionalità anche all'art. 51 Cost.».

⁴ Solo per guardare all'ultima tornata elettorale, si ricorderà che, sulla base di tale disciplina, alle elezioni per la Camera del 2013 la coalizione di centro-sinistra (Pd, Sel, Cd, Svp, Aut. lib. dem.) ha ottenuto 345 seggi, di cui 5 nella circoscrizione estero (su 630), con un risultato elettorale pari al 29,6%. A fronte dei 125 seggi (di cui 1 nella circoscrizione estero) ottenuti dalla coalizione di centro-destra (Pdl, Ln, Fdi, La Destra, Gs-Mpa, Mir, Part.pens., Intesa popolare, Liberi per una Italia equa), con il 28,7%; e di 109 seggi del M5S, con il 25,1% dei voti.

si limitano ad introdurre un correttivo, ma «rovesciano la *ratio* della formula elettorale prescelta dal legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare».

Tali motivazioni vengono addotte dalla Corte costituzionale anche con riferimento alla previsione del premio di maggioranza, come congegnato nella disciplina per l'elezione del Senato della Repubblica, rispetto alla quale, tuttavia, il Giudice delle leggi aggiunge ulteriori considerazioni (perché, in effetti, in parte diverso è il meccanismo). Con riguardo alla disciplina del premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale del Senato – si tratta dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, ai sensi del quale l'Ufficio elettorale regionale, qualora la coalizione di liste o la singola lista, che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione, non abbiano conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla Regione, assegni alle medesime un numero di seggi ulteriore necessario a raggiungere tale soglia – la Corte costituzionale evidenzia che si tratta di una disciplina non soltanto “sproporzionata”, come quella relativa all'elezione dei deputati, ma anche inidonea a raggiungere l'obiettivo perseguito. La previsione di premi di maggioranza su scala regionale, infatti, «produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o dalle coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea»⁵.

Infine, un'ultima censura, che accomuna entrambe le leggi elettorali (artt. 4, comma 2, e 59, d.p.r. n. 361 del 1957 e art. 14, comma 1, d.lgs. n. 533 del 1993), attiene alla scelta di utilizzare liste “bloccate”, che – si legge nella motivazione della Corte – come disciplinate dalla normativa per l'elezione di Camera e Senato, privano l'elettore di «ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti». La previsione di liste “bloccate” – come utilizzate nelle due discipline elettorali –, ad avviso della Corte, comprime la libertà di scelta da parte degli elettori⁶, sia attraverso l'utilizzo di elenchi spesso assai lunghi di candidati, che l'elettore difficilmente può valutare e conoscere, sia perché – anche qualora l'elettore votasse consapevolmente – la scelta

⁵ Anche in questo caso, se si guarda alla tornata elettorale del 2013, si ricorda che al Senato la coalizione di centro-sinistra (Pd, sel, Cd, Il megafono-Crocetta, Ps, Moderati, Pd-Svp-Patt, Svp, Aut.lib.dem) ha ottenuto 122 seggi (di cui 4 nella circoscrizione estero), con un risultato elettorale del 31,8%; mentre la coalizione di centro-destra (Pdl, Ln, Fdi, La Destra, Part.pens., Gs, Pdl-Ln (TAA), Mir, Mpa-Pds, Intesa popolare, Cantiere popolare, Basta tasse, Liberi per una Italia equa) 117 seggi, con un risultato elettorale del 30%. E il M5S 54 seggi, con il 23,3% dei voti.

⁶ Critico sul punto A. D'Aloia, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014: l'A. scrive che «quanto al voto di lista senza preferenze, la Corte deve 'calcare la mano' (in effetti l'incostituzionalità di questo meccanismo non era affatto scontata) sulle anomalie del caso italiano». Inoltre, ritiene poco convincente l'argomentazione utilizzata dalla Corte costituzionale, F. Ferrari, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 gennaio 2014, 2 s., a parere del quale «la Consulta avrebbe potuto centrare in pieno il bersaglio, smascherando il vero tema di fondo, ossia l'incompatibilità costituzionale tra la non attuazione dell'art. 49 della Costituzione e l'assenza di preferenze».

operata può venire delusa dalla previsione delle candidature multiple, che consente all'eletto di optare per la circoscrizione nella quale risultare eletto.

Va subito detto che – ai fini del ragionamento che qui ci si propone di fare – ci si concentrerà sulla censura (e le relative motivazioni) rivolta alla disciplina del premio di maggioranza per l'elezione della Camera dei deputati, mentre si tralasceranno le altre due questioni.

Ci sembra, infatti, anzitutto che non rilevino – con riferimento alle discipline elettorali regionali – le questioni che attengono all'utilizzo di liste bloccate (lunghe), non soltanto perché a livello regionale è la sola Regione Toscana ad avere abolito il voto di preferenza, e introdotto la selezione dei candidati (anche) attraverso questo strumento; ma anche perché, a differenza di Camera e Senato, si tratta di collegi di dimensioni molto più ridotte, ovvero di liste “corte”. Né ci pare che siano replicabili, a livello regionale, le censure che la Corte muove nei confronti del solo premio di maggioranza del Senato, ovvero quelle circa l'inidoneità di tale meccanismo al «raggiungimento dell'obiettivo perseguito». A differenza di quest'ultimo, infatti, il premio di maggioranza previsto per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta è, infatti, funzionale allo scopo, nel senso che è sempre in grado di assicurare al presidente risultato vincitore di poter contare su un'ampia maggioranza⁷.

Un parallelismo si può, invece, abbastanza agevolmente, avanzare – come già si anticipava – tra la disciplina del premio di maggioranza previsto per l'elezione della Camera dei deputati e quella utilizzata a livello regionale. In entrambi i casi si tratta, infatti, di sistemi elettorali *majority assuring*⁸. Ovvero, di discipline elettorali che si caratterizzano per essere sistemi elettorali che garantiscono, a chi vince, di poter contare su un'ampia maggioranza (pari, almeno, al 55 per cento dei seggi). Detto altrimenti, si tratta di sistemi elettorali in cui è previsto che la coalizione (o la lista) che ha ottenuto il miglior

⁷ Quanto considerato nel testo non vale per la Regione siciliana, e forse anche per la Regione Sardegna. Per un cenno alle rispettive discipline elettorali, volendo, G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, 188 s.

Vale la pena aggiungere che la considerazione espressa nel testo è riferita all'esito elettorale, a seguito del quale la coalizione collegata al Presidente risultato vincitore può contare, almeno, sul 55 per cento dei seggi; mentre, non si tiene conto del livello di frammentarietà che si registra nelle assemblee regionali, favorito da un canto dalle (in taluni casi) basse soglie di sbarramento in entrata e, ancor di più, dalle (spesso) poco restrittive regole di composizione dei gruppi.

⁸ Sul punto, si rinvia agli scritti di Roberto D'Alimonte che ha definito sistema elettorale *majority assuring*, sia quello regionale (R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, a cura di A. Chiamonte, R. D'Alimonte, il Mulino, Bologna, 2000, 11 s.) che quello per l'elezione della Camera dei deputati. Si vedano, altresì, le considerazioni di A. CHIARAMONTE, *Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale*, in *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, a cura di A. Chiamonte, G. Tarli Barbieri, Carocci, Roma, 2011, 99, dove l'A. sottolinea la coerenza tra i sistemi elettorali dei diversi livelli di governo e il fatto che, con la modifica del 2007, la legislazione nazionale ha “seguito” quella regionale. Sulle forme di governo della transizione, per tutti, C. Fusaro, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte, C. Fusaro, il Mulino, Bologna, 2008, spec. 21 s.

risultato relativo in termini di consensi elettorali (questo vale per l'elezione della Camera) ovvero la coalizione (o la lista) collegata al Presidente risultato vincitore (con riferimento alle elezioni regionali) possa contare su un premio di maggioranza in grado di garantire la governabilità.

3. Premio di maggioranza: discipline (Camera dei deputati e Regioni) a confronto

Prima di passare a qualche considerazione sulla (possibile) incidenza della sent. n. 1 del 2014 sulla legislazione elettorale regionale, vale infine la pena accennare quale fosse la disciplina del premio di maggioranza per l'elezione della Camera⁹ (fino alla decisione della Corte costituzionale)¹⁰, e quali sono i meccanismi premiali previsti a livello regionale.

Alla Camera dei deputati il meccanismo censurato dalla Corte prevedeva che l'assegnazione dei seggi avvenisse – in prima battuta – con un sistema, che è stato definito, «proporzionale a premio di maggioranza»¹¹, ovvero applicando la formula «del quoziente naturale». Detto altrimenti, i seggi venivano attribuiti alle coalizioni che avevano ottenuto una soglia di sbarramento pari al 10 per cento dei voti (purché all'interno della coalizione vi fosse una lista che avesse raggiunto almeno il 2 per cento), ovvero alle liste non coalizzate che avevano ottenuto almeno il 4 per cento dei voti.

A seguito di tale distribuzione dei seggi, si verificava se la lista o la coalizione di liste collegate che aveva ottenuto il maggior numero di voti sul piano nazionale aveva anche

⁹ Al premio di maggioranza nelle elezioni politiche (a seguito delle modifiche introdotte dalla legge elettorale n. 270 del 2005) è ampiamente dedicato il volume *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, cit., e in questo, si vedano, in particolare i saggi di A. Chiamonte, *Premio di maggioranza e sistema partitico nazionale* (99 s.), N. Lupo, *Il premio di maggioranza nella legge del 2005 n. 270 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari* (113 s.) e G. Tarli Barbieri, *Il premio di maggioranza e gli sviluppi della forma di governo* (137 s.).

¹⁰ Esula da questo scritto l'analisi della disciplina elettorale “di risulta”, come conseguenza della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, come anche dei disegni di legge attualmente in discussione (il riferimento va in particolare all'A.C. 3 e abbinati-A, nel testo approvato il 20 gennaio dalla I Commissione). Sul punto si sono soffermati ampiamente alcuni degli scritti pubblicati a commento della decisione. Si vedano, almeno, A. Barbera, *Audizione sui temi concernenti le riforme elettorali svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, e C. Fusaro, *Memoria per l'audizione svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 gennaio 2014; A. Morrone, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in *Confronti costituzionali*, 14 gennaio 2014; B. Caravita, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, 17 gennaio 2014; R. Dickmann, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, 17 gennaio 2014; I. Nicotra, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *giurcost.org*, gennaio 2014. L. Spadacini, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, gennaio 2014; M. Luciani, *La riforma elettorale nell'attuale contesto politico-istituzionale*, in *ASTRID Rassegna*, n. 2 del 2014. E, M. Olivetti, *Gli accordi politici del gennaio 2014 sulla nuova legge elettorale italiana*, nel blog della *Revista catalana de dret públic* (<http://blocs.genocat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/>), 30 gennaio 2014.

¹¹ Va, per la verità, detto che dei 630 seggi, 12 vengono assegnati su base proporzionale alle liste concorrenti nella circoscrizione estero; e un seggio è attribuito con metodo maggioritario *plurality* nel collegio uninominale della Valle d'Aosta. I seggi che vengono assegnati con il metodo richiamato nel testo sono, dunque, 617 (su 630).

ottenuto 340 seggi. In caso contrario, scattava l'assegnazione del premio di maggioranza: ovvero, venivano assegnati 340 seggi alla lista o alla coalizione vincente e venivano (nuovamente) ripartiti i rimanenti 277 seggi tra le altre liste e coalizioni, utilizzando il metodo del quoziente naturale.

Si trattava, dunque, di un sistema in cui l'attribuzione del premio di maggioranza non era subordinata al raggiungimento di una soglia minima di voti e volta a garantire, in ogni caso, alla lista/coalizione che aveva ottenuto il miglior risultato elettorale relativo la soglia di 340 seggi, poco più della maggioranza assoluta (circa il 54 per cento dell'Assemblea).

A livello regionale, la questione è più complessa, perché non si tratta di guardare ad un'unica disciplina. Come noto, infatti, le Regioni hanno in materia elettorale competenza legislativa (ex art. 122 Cost.), nel rispetto dei principi fondamentali posti con legge dello Stato. Invero, però, non tutte le Regioni hanno ad oggi disciplinato il sistema elettorale, per cui in alcune Regioni (quelle appunto che non hanno dato attuazione all'art. 122 Cost.)¹² Presidente della giunta e Consiglio regionale si eleggono ai sensi della legge n. 43 del 1995 (come modificata dalla l. cost. 1 del 1999), in altre invece si applicano le rispettive leggi elettorali¹³.

Va, altresì, detto, però, che la previsione di un premio di maggioranza continua comunque ad essere un tratto caratteristico delle "nuove" discipline elettorali regionali. Tutte le Regioni (ordinarie) hanno infatti optato per sistemi elettorali *majority assuring* che ricalcano, pur con alcune "varianti", il modello della "vecchia" disciplina elettorale.

Partendo dalla legge n. 43 del 1995 (e semplificando al massimo), si può dire che a livello regionale il premio di maggioranza scatta quando la coalizione, collegata al Presidente risultato vincente, non ha ottenuto a livello proporzionale la maggioranza dei seggi¹⁴.

¹² Tra le Regioni che non hanno ancora dato attuazione all'art. 122, vi sono l'Emilia-Romagna, la Liguria, il Molise e il Piemonte.

¹³ Per una analisi, anche comparata (tra Regioni), del livello di attuazione e delle "nuove" discipline elettorali regionali, si segnalano, il lavoro monografico di M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008; ancora, AA.VV., in *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, a cura di M. Raveraira, Napoli, Editoriale scientifica, 2009; e saggi di ampio respiro, quali per tutti, G. Tarli Barbieri, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in AA.VV., *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*. Atti del X convegno internazionale SISE, Torino, 2010, 115 s. e Id. La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità normativa e giurisprudenziali, in *Le Regioni*, 2013, 97 s., per citare soltanto alcuni degli scritti di tale Autore in argomento; ed E. Gianfrancesco, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in ISSIRFA, Atti delle giornate di studio promosse dall'ISSIRFA (Roma, 20-21-22 ottobre 2011), *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012. Volendo, si segnala anche il nostro, G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, cit. Mentre, per un approccio politologico, volto ad analizzare il "rendimento" dei sistemi elettorali nella tornata del 2010 (che ha visto andare al voto 13 delle 15 Regioni a statuto ordinario), *Le elezioni regionali del 2010*, a cura di B. Baldi e F. Tronconi, Istituto Carlo Cattaneo, 2010.

¹⁴ Sul funzionamento del sistema elettorale, ai sensi della legge n. 43 del 1995, come modificata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, R. D'Alimonte, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, cit., 11 s.

A risultare decisivo è, dunque, in tal caso, il risultato ottenuto dai candidati Presidente: a quello tra loro che ottiene il miglior risultato relativo la disciplina elettorale garantisce la governabilità. Ossia, è previsto che la lista (o la coalizione di liste) ad esso collegata ottenga almeno il 55 per cento dei seggi del Consiglio.

Si tratta di un premio, anche in questo caso, non subordinato al raggiungimento di una soglia minima di voti; ma variabile nell'assegnazione, a seconda del risultato già conseguito a livello proporzionale:

- se la maggioranza non ha superato il 50 per cento dei seggi del Consiglio, il premio di maggioranza consiste nell'assegnazione del 20 per cento dei seggi del Consiglio (il c.d. listino del presidente);
- se la maggioranza ha superato il 50 per cento dei seggi del Consiglio, il premio si dimezza e viene assegnato alla stessa il 10 per cento dei seggi (la restante metà venendo distribuita tra le altre liste);
- nel caso in cui, pur con l'attribuzione integrale del premio, la maggioranza non arriva a ricoprire il 55 per cento dei seggi, vengono allora assegnati tanti seggi (in più) quanti ne sono necessari per raggiungerli (se il candidato presidente ha ottenuto meno del 40 per cento dei voti; o per arrivare al 60 per cento dei seggi, se il candidato presidente ha ottenuto più del 40 per cento dei voti).

L'assegnazione del premio di maggioranza attraverso il meccanismo appena richiamato ha attirato non poche critiche, da parte degli studiosi, rivolte anzitutto a due aspetti: il difetto di "monotonicità" (ovverosia, l'effetto che talvolta consegue dall'attribuzione del premio di maggioranza, che in taluni casi consente ad una coalizione di conseguire più seggi avendo meno voti)¹⁵ e la natura del listino (che lungi dal rappresentare la "squadra del presidente", ha funzionato come una sorta di camera di compensazione, attraverso la quale garantire un seggio a candidati espressi, ad esempio, da partiti minori).

Non a caso, infatti, questi due elementi sono stati tra quelli su cui le Regioni, che hanno adottato una nuova disciplina elettorale, sono intervenute.

Come si diceva, rimane però in tutte le nuove leggi elettorali regionali la previsione di un premio tale da assicurare (in ogni caso) al Presidente eletto una maggioranza assoluta di seggi in Consiglio. Vi sono, tuttavia, alcune Regioni che hanno abolito la lista regionale, e altre che hanno introdotto meccanismi alternativi di attribuzione della quota di seggi maggioritaria¹⁶: tra queste, Toscana, Marche e, più di recente, Campania, Veneto, Lombardia, e Abruzzo¹⁷.

¹⁵ A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Roma-Bari, 1995, 251 s., dove gli AA., già all'indomani dell'approvazione della legge n. 43 del 1995, avevano fatto notare che il premio di maggioranza è congegnato in modo tale che «l'aver conquistato meno seggi nella competizione proporzionale comporta il "premio" di un maggior numero di seggi in Consiglio»

¹⁶ Un discorso più complesso va fatto per la Puglia, la cui legge elettorale non prevede una vera e propria «abolizione» della lista regionale, ma una sorta di «ripescaggio» (dalle liste provinciali) degli eletti che vengono attribuiti alla coalizione vincente come premio di maggioranza: «la lista regionale, prevista dalla legge n. 108 del

In particolare, si possono provare a richiamare tre differenti “modelli” di assegnazione del premio di maggioranza, dei quali ci si limiterà a ricordare gli elementi distintivi.

La legge elettorale della Regione Puglia, ai sensi della quale l’assegnazione della quota maggioritaria di seggi non avviene attraverso il «listino» del Presidente, ma direttamente ai gruppi di liste provinciali collegate al Presidente eletto che hanno conseguito almeno un seggio nella quota proporzionale. Dunque, il premio di maggioranza viene in prima battuta distribuito, in modo proporzionale, alle liste circoscrizionali collegate al candidato eletto Presidente, che abbiano conseguito almeno un seggio¹⁸. Altra differenza rispetto alla disciplina statale, in Puglia il premio viene attribuito per intero e non è previsto che venga dimezzato. Circostanza, quest’ultima, che da un canto, esclude la possibilità che si verifichi il difetto di monotonicità; d’altro canto, non tiene conto dell’eventualità in cui la coalizione vincente, già in sede di assegnazione dei seggi proporzionali, abbia raggiunto una maggioranza consistente, con ciò non «difendendo» le minoranze dal rischio di super-maggioranze;

Vi è, poi, il modello toscano: qui, pur avendo optato per l’abolizione del «listino», rimane comunque la previsione di candidati alla carica di consigliere presentati a livello regionale. Una delle peculiarità della legge elettorale toscana è, infatti, l’introduzione della figura dei «candidati regionali», ossia di capilista regionali presenti nella scheda di tutte le Province, ai quali è previsto che vengano assegnati i primi seggi spettanti ad ogni lista. La legge toscana non suddivide i seggi a seconda che siano da attribuire con metodo maggioritario o proporzionale. I seggi del Consiglio regionale (escluso quello da attribuire al candidato Presidente eletto e al “miglior perdente”) vengono infatti (in prima battuta) assegnati a livello regionale, come se il sistema fosse interamente proporzionale. La «quota premio» di seggi, in questo caso, è previsto che venga attribuita alla coalizione vincente solo in presenza di determinate condizioni: alla maggioranza spetta il 60 o il 55 per cento dei seggi del Consiglio, a seconda, rispettivamente, che il Presidente abbia ottenuto più o meno del 45 per cento dei voti. Qualora queste cifre siano state conseguite al momento della distribuzione proporzionale dei seggi fra le liste, il premio non scatta. In caso contrario, invece, si provvederà ad assegnare alla coalizione vincente un numero di seggi tale da consentirle di raggiungere la quota prefissata. Si tratta, dunque, di un premio eventuale – poiché scatta solo a determinate condizioni – che viene attribuito in misura

1968 così come modificata dalla legge n. 43 del 1995, deve intendersi composta, successivamente all’attribuzione di tutti i seggi da parte dell’Ufficio centrale regionale, esclusivamente attingendo dai gruppi di liste provinciali che abbiano conseguito almeno un seggio della quota proporzionale» (art. 9, comma 1, l.r. n. 2 del 2005).

¹⁷ In questo senso non soltanto la l.r. n. 9 del 2013, ma anche la l.r. n. 27 del 2004 della Regione Abruzzo, poi abrogata a seguito dell’impugnazione governativa, la quale modificava le modalità di assegnazione del premio di maggioranza, abolendo il «listino».

¹⁸ Art. 9, l.r. Puglia, 28 gennaio 2005, n. 2, «Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale». La legge elettorale introduce una sorta di ulteriore soglia di sbarramento per l’attribuzione del premio: le liste a cui vengono assegnati i 13 seggi non solo devono far parte della coalizione vincente, ma devono aver già conseguito almeno un seggio dei 56 attribuiti con formula proporzionale.

tale da consentire alla maggioranza di raggiungere la soglia del 55 o del 60 per cento dei seggi.

E, ancora, può risultare utile richiamare la disciplina marchigiana, che pure presenta punti in comune con quella, appena descritta, della Regione Toscana. In questo caso, i seggi del Consiglio regionale (ai quali si aggiunge il seggio del Presidente eletto) sono attribuiti nelle circoscrizioni provinciali. Dunque, anche in questo caso è stato abolito il «listino» e il sistema elettorale è stato strutturato come anzitutto proporzionale. A differenza che in Toscana, però, la ripartizione dei seggi viene inizialmente effettuata sulla base delle cifre elettorali delle coalizioni, utilizzando per la distribuzione proporzionale dei seggi, a livello regionale, il metodo d'Hondt. Va, poi, ricordato che il premio si caratterizza per essere «variabile» ed «eventuale»: è, infatti, possibile che la distribuzione proporzionale dei seggi sia sufficiente ad assegnare alla coalizione collegata al Presidente una congrua maggioranza (che la legge fissa in almeno 25 seggi, ovvero poco meno del 60 per cento del totale del Consiglio)¹⁹, non rendendo in tal caso necessaria l'attribuzione del premio. Al contrario, invece, alla coalizione vincente verrà attribuito un numero di seggi «aggiuntivi» – che non è predeterminato – tali da consentire alla maggioranza di raggiungere la soglia del 60 per cento.

4. Similitudini e differenze: alla luce della sentenza n. 1 del 2014, della Corte costituzionale, quale scenario è possibile ipotizzare per la legislazione elettorale regionale?

Alla luce del quadro appena tracciato, ci pare allora di avere alcuni elementi per provare ad avanzare una risposta all'interrogativo centrale che ci eravamo prefissati: le censure mosse dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014, si possono replicare con riferimento al premio di maggioranza previsto dalle discipline per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta?

Si anticipa fin da adesso che chi scrive ritiene che, pur trovandoci di fronte al medesimo nodo critico – l'assenza di una soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza –, la conclusione alla quale arrivare con riguardo ad una eventuale illegittimità costituzionale delle discipline legislative per l'elezione dei Consigli regionali possa essere differente rispetto a quella cui la Corte è arrivata nella sentenza n. 1 del 2014²⁰.

¹⁹ Art. 19, c. 4, lett. g), l.r. Marche, 16 dicembre 2004, n. 27: «Alla coalizione che ha riportato la maggior cifra elettorale regionale vengono comunque assegnati venticinque seggi [...]».

²⁰ Su una diversa posizione sembra invece collocarsi E. Gianfrancesco, *La dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale italiana ad opera della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, sul blog della *Revista catalana de dret públic* (<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/>), 29 gennaio 2014, laddove l'A. scrive che «Il punto nodale e condivisibile della decisione della Corte che si impone d'ora in poi al legislatore italiano (sicuramente quello statale e forse anche a quelli regionali) è che una disciplina del premio di maggioranza senza soglia minima, quale era quella scrutinata dalla Corte, altera in modo non proporzionale» la relazione tra, da un lato, il principio

Proveremo adesso a spiegare il perché dell'affermazione appena fatta, non senza comunque evidenziare quelli che ci sembrano i nodi problematici presentati dalla legislazione elettorale regionale.

4.1. Il nodo dell'assenza di soglia minima

La questione più delicata – come si accennava – sta proprio nell'assenza, a livello regionale come a quello parlamentare, di una soglia minima di consensi necessaria per l'attribuzione del premio di maggioranza. Questione non da poco, se si pensa che si tratta del nodo che ha portato la Corte costituzionale a dichiarare la illegittimità costituzionale della legge per l'elezione della Camera dei deputati, sotto il profilo dell'assegnazione del premio di maggioranza.

Sotto questa lente, non si può allora non sospettare che gli stessi elementi problematici evidenziati dalla Corte costituzionale con riguardo alla disciplina per l'elezione della Camera siano riferibili anche alle discipline che attengono all'elezione dei Consigli regionali. Anche il premio previsto dalle discipline elettorali regionali si potrebbe, in effetti, ritenere foriero «di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa»; dal momento che si tratta di un premio che, in definitiva, può consentire «ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi»²¹.

Partendo da questo presupposto, allora, si può provare a fare l'esercizio di sottoporre la legislazione elettorale regionale a quello che la Corte definisce un “test di proporzionalità”²². Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte – pur senza negare che quello

di «rappresentanza politica nazionale» (ex art. 67 Cost.) e il principio di sovranità popolare (ex art. 1 Cost.) e, dall'altro, l'obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari, che si può far risalire all'art. 94 Cost.

Inoltre, ritiene che i principi stabiliti nella sent. n. 1 del 2014 della Corte costituzionale siano «estensibili, in parte, anche nei confronti della legislazione elettorale delle assemblee rappresentative regionali», R. Bifulco, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3/2013, a parere del quale tale conclusione è da ricercare nei parametri adoperati dalla Corte costituzionale. Ovvero, tenendo conto che «la legislazione elettorale nazionale viene infatti dichiarata incostituzionale per contrasto con i principi che sostengono il circuito democratico e con il diritto all'eguaglianza del voto, su cui il primo si basa. Ad essere violati sono così gli artt.1, c.2, 3, 48, c.2, 67 (con riguardo al premio di maggioranza) e nuovamente l'art.48 (con riguardo alle liste bloccate)».

²¹ Le parti riportate nel testo tra virgolette sono riferite alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale.

²² Per una riflessione recente sull'utilizzo del principio di proporzionalità (e di ragionevolezza) da parte della Corte costituzionale italiana, per tutti, M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e di proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, relazione in occasione della Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Palazzo della Consulta, Roma, 24-26 ottobre 2013 (il testo è disponibile on line all'indirizzo http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf).

della legislazione elettorale è un «ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» – sottolinea la necessità, pur in settori connotati da un'ampia discrezionalità, di «verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale»²³.

In sostanza, il giudizio sul meccanismo premiale impone – afferma la Corte – di valutare «se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»²⁴.

Questo è, allora, il nodo centrale. Il meccanismo premiale previsto a livello regionale è “proporzionato”? È “bilanciato” rispetto agli interessi che devono essere tutelati? E, se anche si arrivasse a registrare che le discipline elettorali regionali sono “sbilanciate” a favore della governabilità, vi è una esigenza costituzionale tale da giustificare tale “sbilanciamento”, a discapito di una maggiore rappresentatività?

La questione è complessa, e ci sembra difficile dare risposte *tranchant*. In pendenza del giudizio della Corte, tuttavia, si può provare a mettere sulla bilancia elementi che sembrano pendere a favore dell'illegittimità e, viceversa, aspetti che appaiono andare in direzione opposta.

4.2. Il richiamo della Corte costituzionale dell'art. 67 Cost e della sent. n. 106 del 2002

Vale la pena iniziare l'esercizio che ci si è proposti di svolgere richiamando un passaggio della sentenza n. 1 del 2014, nel quale ci pare possibile leggere la volontà della

Con riferimento alla sent. n. 1 del 2014, evidenzia che la Corte costituzionale non chiarisce «come il test di ragionevolezza possa essere utilizzato in futuro sia per la legge elettorale nazionale, ma anche per le singole leggi elettorali regionali, locali ed europee», G. Demuro, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in *Confronti costituzionali*, 31 gennaio 2014. Critico sull'utilizzo da parte della Corte costituzionale di «una categoria così vaga ed eterea come quella dell'irragionevolezza», F.S. Marini, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014.

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014. Si interroga su quale possa essere un premio di maggioranza in grado di superare il test di proporzionalità della Corte costituzionale, G. Scaccia, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014; l'A. ritiene che «sarebbe necessario non collocare la soglia di accesso al premio di maggioranza sotto il 40%, qualora si voglia garantire alla coalizione vincente l'assegnazione del 53-55% dei seggi. In questo modo il premio di maggioranza ammonterebbe al massimo al 15% e il coefficiente di distorsione “in uscita” del voto espresso nei confronti della lista vincitrice non supererebbe il 40% (mentre nelle ultime elezioni esso è stato vicino al 90%, avendo consentito al Pd, con il 29% circa dei voti, di conquistare il 55% dei seggi)». Nell'analizzare la sentenza n. 1 del 2014, ritiene che i due interessi (rappresentatività e governabilità) «in sostanza, non paiono posti sullo stesso piano, soprattutto in un sistema a base proporzionale», A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 febbraio 2014.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014.

Corte costituzionale di (ri)porre un distinguo tra il Parlamento e le “altre” Assemblee elettive.

Nel motivare la dichiarazione di illegittimità costituzionale il giudice delle leggi evidenzia che le norme censurate «producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.». E ancora, e soprattutto, che la «*illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare*» è «*incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale”*» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di “una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): *ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali*»²⁵.

La Corte costituzionale richiama una decisione precedente, la sentenza n. 106 del 2002, con la quale aveva negato la possibilità per i consigli regionali di appropriarsi del nome “Parlamento”. Una decisione nella quale il distinguo tra i due organi veniva sostanzialmente basato sul dato letterale, e sulla valenza qualificativa a questo collegata, ma senza dare «punti fermi» su quali debbano essere i «caratteri minimi di un “Parlamento”»²⁶.

Ecco allora che, benché l'art. 67 (e la sent. n. 106 del 2002) venga richiamato dalla Corte costituzionale, per evidenziarne la differenziazione rispetto alle assemblee rappresentative degli “altri” livelli di governo, poco probabile ci pare che per separare le sorti del premio di maggioranza regionale, rispetto a quello nazionale, si possa seguire questa strada.

E del resto, se senz'altro più ristretto è l'ambito di riferimento (quello regionale), non si può certo negare ai consigli regionali di essere sedi della rappresentanza politica. Basti a quest'ultimo proposito ricordare che ai membri delle assemblee regionali – come ai parlamentari – è garantito il divieto di mandato imperativo; che i Consigli regionali esercitano il potere legislativo con gli stessi limiti e vincoli posti dalla Costituzione alla potestà legislativa statale (ex art. 117, primo comma) e che ad essi – pur con i numerosi limiti – è affidata la potestà legislativa residuale (ex art. 114, quarto comma). E, non ultimo, che (quasi tutti) i nuovi statuti regionali contengono norme che riconoscono la

²⁵ Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2014 (le parti in corsivo nel testo sono aggiunte dall'autore).

²⁶ Evidenzia il problema N. Lupo, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 2002, 1218 s.

funzione o la natura rappresentativa del Consiglio regionale²⁷ Senza contare – dal punto di vista “terminologico” – che l’art. 6 del protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona fa riferimento ai “Parlamenti regionali” dotati di poteri legislativi (tra cui rientrano anche i Consigli regionali italiani).

4.3. Il sistema elettorale nel contesto della forma di governo regionale

Ci sembra, invece, un altro l’elemento – anche questo, invero, incidentalmente richiamato nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale – senza considerare il quale non è possibile valutare la conformità costituzionale del meccanismo premiale regionale: la forma di governo.

Come è noto, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, tutte le Regioni hanno confermato, nell’approvare i nuovi statuti, la forma di governo definita in via transitoria dall’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999. Forma di governo “standard”²⁸ o, secondo alcuni, “neo-parlamentare”, caratterizzata dall’attribuzione al Presidente della Giunta «di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell’indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta), potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale»²⁹.

Tale forma di governo ad elezione diretta e contestuale del presidente della giunta e del consiglio regionale, la “immedesimazione” tra questi due organi³⁰ legati dal principio *simul stabunt simul cadent*, sono elementi di per sé sufficienti a giustificare l’assenza di soglie? Detto altrimenti, il fatto che a livello regionale la previsione di un premio *majority assuring* – in grado, quindi, di “fabbricare” una maggioranza per il presidente e, dunque, di converso, di comprimere la rappresentatività – si inserisca in una forma di governo diversa da quella di tipo parlamentare cambia i termini della questione?

Per rispondere – ci pare – è necessario richiamare i caratteri della forma di governo, andando al di là della disamina dei (soli) “paletti” posti dalla disciplina costituzionale³¹. E bisogna, in particolare, guardare alla giurisprudenza costituzionale, che nell’interpretazione

²⁷ Sul punto si sofferma ampiamente, A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010, spec. 47 s. Tra le previsioni statutarie più significative, si segnalano, almeno, l’art. 27 st. Emilia-Romagna («Il Consiglio regionale [...] è organo della rappresentanza democratica regionale») e l’art. 13 st. Abruzzo («Il Consiglio è l’organo della rappresentanza democratica della Regione»).

²⁸ Sulla difficoltà di inquadrare «nei modelli tradizionali del presidenzialismo e del parlamentarismo, ancorché razionalizzato» la forma di governo “standard” definita in via transitoria a livello costituzionale, E. Gianfrancesco, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D’Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, 313 s. (anche disponibile su www.issirfa.cnr.it).

²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004.

³⁰ Secondo la definizione di M. Olivetti, *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 247.

³¹ Per un richiamo ai quali, A. D’Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, II ed., 98 s.

dell'intero Titolo V e, non di meno, nella stessa definizione della forma di governo regionale ha svolto un ruolo assai importante.

Naturalmente, non è questa la sede per tornare sul merito delle decisioni della Corte costituzionale, alle quali – in taluni casi, assai criticamente – si è a lungo dedicata la scienza giuridica. Quale che sia l'opinione in merito a tali decisioni, infatti, non si può che prenderne atto, tenendo conto che proprio questa giurisprudenza, oramai consolidata, rappresenta il limite entro il quale le Regioni sono chiamate a compiere le scelte in materia di forma di governo. Una giurisprudenza nella quale è possibile rinvenire una ricostruzione assai analitica della forma di governo regionale, che ha “irrigidito” i paletti posti dalla Costituzione, valorizzando gli «elementi plebiscitari insiti nell'elezione popolare del Presidente della Giunta», e marcandone la differenza (e la distanza) rispetto agli elementi tipici del parlamentarismo³².

Il riferimento va, in particolare, alla sentenza n. 12 del 2006³³ (sullo statuto della regione Abruzzo) e, in questa, alle motivazioni con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le previsioni statutarie volte ad introdurre la sfiducia al singolo consigliere e la possibilità di voto contrario, con effetti uguali a quelli prodotti dalla mozione di sfiducia, sul programma presentato dal presidente nella prima seduta del consiglio regionale successiva alle elezioni (una sorta di fiducia iniziale).

Decisione, la sentenza n. 12 del 2006, con la quale la Corte costituzionale ha valorizzato la simultanea elezione del presidente della giunta e del consiglio. Al punto da dichiarare che la contemporanea investitura, da parte del corpo elettorale, del presidente del potere esecutivo e del consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del presidente della giunta, garantisce (o, addirittura, presuppone) l'*armonia dell'indirizzo politico* tra i due organi.

Tra il presidente e il consiglio – chiarisce la Corte – esiste una “*presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale*”, e “*intrinseca al modello*” disegnato dalla Costituzione, che può essere superata solo da un atto tipico. E, ancora, «ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo». La Corte costituzionale sembra, dunque, avallare e rafforzare il ruolo di “preminenza” del presidente della giunta e il nesso diretto tra questo

³² Si veda A. Buratti, *Dal rapporto di fiducia alla «consonanza politica». Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 94.

³³ Sulla quale, per tutti, A. Ruggeri, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2006, dove l'A. scrive «chi si occuperà di qui in avanti di forma di governo secondo la giurisprudenza costituzionale, di sicuro, dovrà dunque misurarsi con questa decisione»; e ancora che «la pronunzia si spinge forse oltre ciò che l'economia del caso richiedeva, ridisegnando sul piano teorico i lineamenti non solo della forma di governo della Regione Abruzzo ma anche di quella di ogni altra Regione di diritto comune, secondo Costituzione, e persino dell'intera “modellistica” delle forme di governo».

e gli elettori³⁴, ai quali il presidente «ha già presentato il suo programma [...] e ne ha ricevuto il consenso». Ecco perché, a suo avviso, «la presentazione di un programma al consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio».

Va, poi, considerato che per le Regioni che non hanno ancora adottato la legge elettorale rimane in vigore l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999. Si tratta di una previsione nella quale alcuni tra i più autorevoli studiosi hanno letto – nell'espressione viene “proclamato eletto [...] il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale” – la scelta del legislatore costituzionale, per la fase transitoria, di «una elezione a turno unico»³⁵.

Ma anche senza considerare quest'ultima previsione, come si diceva, oramai del tutto “residuale”, è dunque nella forma di governo – tratteggiata in Costituzione e “dettagliata” dalla giurisprudenza costituzionale – che sembra essere insito un sistema elettorale ad esito maggioritario. L'armonia di indirizzo politico “presuntivamente” garantita dalla simultanea elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale (nella medesima tornata elettorale, dai medesimi elettori e, si potrebbe aggiungere, sulla medesima scheda); la “solenne” procedura di cui all'art. 126 Cost., che richiede la maggioranza assoluta per registrare la rottura del rapporto fiduciario; la possibilità, anche subito dopo le elezioni, per il Consiglio di «costringere il Presidente alle dimissioni, con conseguente proprio scioglimento», utilizzando la «procedura solenne della mozione di sfiducia, giacché sarebbe necessario rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una decisione di tale gravità»: sono questi gli elementi che ci sembrano – diversamente dal livello parlamentare – “giustificare” i premi di maggioranza previsti dalla legislazione regionale.

³⁴ Per tutti, le note critiche di S. Mangiameli, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 giugno 2006, laddove, nel commentare la sentenza n. 12 del 2006, l'A. evidenzia che «la logica che attraverserebbe l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale sarebbe quella di garantire a ogni costo (compreso quello dell'immobilismo) la c.d. stabilità, che si baserebbe su “unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta”, ma così argomentando si consente di depotenziare le rappresentanze democraticamente elette (maggioranza e opposizione) al di là di quanto la presenza dei c.d. “Governatori” delle Regioni consente».

³⁵ M. Olivetti, *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit., 248 s. Si sofferma sulle possibili varianti nell'elezione del presidente della giunta, S. Catalano, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2012, 85 s.

4.4. Elementi ad adiuvandum

4.4.1. Alcuni aspetti delle “nuove” normative elettorali regionali

Certo, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata, è legittimo chiedersi ancora se questo possa bastare a giustificare un premio di maggioranza “a tutti i costi”. O, detto diversamente, se la “consonanza politica” che la Corte ritiene essere insita nel modello di forma di governo delineata dalla disciplina costituzionale e confermata dagli statuti delle regioni ordinarie non possa essere garantita anche con un sistema elettorale a doppio turno, ma non è affatto detto che questo sia al contempo in grado di assicurare una maggiore rappresentatività³⁶. In ogni caso, il punto – che sarà chiamato a valutare la Corte – non è quale sia il “migliore” dei sistemi elettorali, ma se quello attualmente in vigore sia “sproporzionato” rispetto agli obiettivi prefissati e agli interessi costituzionalmente garantiti.

E gli elementi fin qui richiamati ci pare vadano nel senso non soltanto di non poter considerare il meccanismo premiale previsto a livello regionale passibile di incorrere in una pronuncia di illegittimità, ma – a voler esagerare – a ritenere più rischioso un sistema elettorale (come è, ad esempio, quello previsto dalla Regione siciliana) che non sempre garantisce al presidente, all’esito elettorale, di poter contare su una maggioranza con esso politicamente “consonante”.

E, ancora, in questa ottica se – a livello regionale – il premio di maggioranza (“ad ogni costo”) è funzionale ad assicurare la “presunzione di consonanza”, “strabica” appare, invece, la previsione che consente agli elettori di esprimere un voto disgiunto (previsto dalla legge n. 43 del 1995 e confermato da tutte le nuove discipline elettorali regionali, ad eccezione delle Marche)³⁷, a favore di un candidato Presidente e di una lista diversa da quella cui questo è collegato.

Quale è – in un contesto di forma di governo neo-parlamentare, ad elezione contestuale, che presuppone la consonanza politica tra esecutivo e legislativo – la logica di un voto disgiunto? Non finisce semplicemente per creare una distorsione tra il complesso dei voti computati a favore del presidente e quelli della rispettiva coalizione?

³⁶ Si vedano le considerazioni di G. Guzzetta, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 gennaio 2014, 2 s, l’A. ricorda che «immaginare che un secondo turno in un sistema proporzionale, di per sé, risolva il problema non è scontato. L’assegnazione di un premio al secondo turno senza la previsione di una soglia di accesso al medesimo, potrebbe, cioè, determinare un effetto “finale” di distorsione eccessiva. Nulla impedirebbe infatti che accedano al secondo turno due “coalizioni” che abbiano, in ipotesi, meno del 30 o del 25% con l’effetto che in forza del premio i risultati del primo turno, che rimangono il punto di riferimento per la formazione della rappresentanza, vengano “sproporzionalmente” alterati».

³⁷ La Regione Marche è l’unica che non ammette l’impiego del voto disgiunto (art. 16, l.r. 16 dicembre 2004, n. 27). Nel caso in cui l’elettore esprima in disaccordo il voto a favore di una lista provinciale e quello nei confronti del candidato presidente (appartenente ad una lista non collegata alla prima), il voto verrà considerato nullo.

Autorevole dottrina politologica, per il vero, si è espressa non del tutto negativamente nei confronti di tale meccanismo, ritenendo che sia uno strumento per costringere i partiti a presentare candidati appetibili su tutti i fronti³⁸; e si potrebbe altresì obiettare che l'elettore – come è proprio delle forme di governo “presidenziali” – può avere interesse a favorire la nascita di una assemblea in grado di “controllare” l'esecutivo.

Si tratta di aspetti da non sottovalutare. Ciò non di meno, prevale – in chi scrive – un'opinione diversa. Il voto disgiunto ci pare, da un lato – guardando (forse oltremisura) al contesto – passibile di attirare, sebbene in misura minore, alcuni dei dubbi e delle criticità che sovente vengono riferite al voto di preferenza. Certo, è possibile che l'elettore sia spinto dalla volontà di eleggere consiglieri in grado di controllare il presidente, ma non è forse legittimo anche dubitare che il voto disgiunto possa favorire meccanismi di voto di scambio?

A onor del vero, bisogna aggiungere che i dati che emergono dalle tornate elettorali (2000, 2005 e 2010) non confermano queste criticità. Le diverse opzioni di voto di cui dispone l'elettore non semplificano la lettura dei dati elettorali (si pensi ad esempio al fatto che, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere il voto soltanto per la parte proporzionale, tale voto verrà automaticamente trasferito alla corrispondente lista regionale)³⁹. Tuttavia, dai dati aggregati resi disponibili dagli scienziati politici, emerge che mentre il voto di preferenza viene utilizzato nelle regioni meridionali molto più che in quelle settentrionali. Viceversa, lo scarto tra voti a favore del presidente e voti alla lista (o coalizione) a questo collegata è più alto nelle regioni del settentrione (più complesso è, però, appurare quanto tale scarto sia da attribuire ad un esercizio disgiunto del voto e quanto, invece, alla scelta dell'elettore di esprimere il voto soltanto a favore del presidente).

³⁸ Sui pro e i contro del “voto differenziato”, R. D'Alimonte, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, cit., p. 18. L'A. richiama quelle che sono considerate le conseguenze negative del voto disgiunto, pur ritenendo giusto che l'elettore abbia diverse opzioni di voto, se si considera che «la natura di questo sistema elettorale è quella di distinguere l'arena della rappresentatività – il proporzionale – da quella della governabilità – il maggioritario». E ritiene, anzi, che «eliminare la possibilità di un voto disgiunto vuol dire eliminare un incentivo a presentare candidati e programmi attraenti in entrambe le arene». Invero, lo stesso D'Alimonte, nel tracciare un bilancio sulle tornate elettorali regionali che vanno dal 1995 al 2010 (R. D'Alimonte, *Le leggi elettorali regionali e i loro rendimenti*, in *Elezioni e sistemi elettorali regionali. Bilancio di un quarantennio 1970-2010*, a cura del Consiglio regionale del Veneto, Atti del Seminario Veneto: 1970-2010. 40 anni di elezioni, Venezia, 13 dicembre 2010, p. 22, il volume è consultabile *online* al sito <http://doc989.consiglioveneto.it/oe/resources/completo.pdf>) non ha mancato di sottolineare che tra i fattori responsabili della proliferazione delle liste bisogna anche considerare il fatto che nel calcolo dei voti maggioritari rientrano anche i voti proporzionali dati ad una sola lista, a prescindere che questa superi la soglia di sbarramento.

³⁹ Sulle modalità di espressioni di voto, sia consentito rinviare a G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, cit., spec. 112 s.

4.4.2. Alcuni dati elettorali

Ma, rimanendo sul piano dell'analisi dei dati elettorali, vale la pena aggiungere ancora una considerazione – certo non giuridica – su come il premio di maggioranza ha, in quasi un quindicennio, funzionato a livello regionale.

Qui, l'impressione è che, nel succedersi delle tornate elettorali, le Regioni abbiano via via “assecondato” il sistema elettorale. Detto altrimenti, nel corso degli anni, le analisi politologiche hanno osservato che l'assegnazione del premio è servito a rafforzare maggioranze che si erano già formate sulla base dell'attribuzione dei seggi nella quota proporzionale (la media dei voti ottenuta dalle coalizioni vincenti nelle ultime tre elezioni è stata del 55 per cento). Circostanza che, invero, se esclude che l'attribuzione del premio serva a “fabbricare” una maggioranza, al contrario espone al rischio di creare “stramaggioranze”⁴⁰.

E sebbene nelle ultime elezioni che hanno visto andare al voto, contestualmente, Camera, Senato e tre Regioni (Lazio, Lombardia e Molise) i candidati presidente hanno vinto con percentuali che oscillano tra il 40 e il 44 per cento dei voti, è pur vero che i sistemi regionali hanno “tenuto” rispetto al quadro tripolare che si è registrato nei risultati di Camera e Senato.

Il dato emerge, in una certa misura, anche se si guarda alla concentrazione del voto tra le due maggiori coalizioni nella tornata elettorale del 2013: mentre, infatti alla Camera e al Senato non è possibile ragionare di due coalizioni, essendosi registrata la (quasi) parità tra centro-sinistra, centro-destra e M5s (senza che uno dei tre soggetti sia andato oltre il 30 per cento dei voti); nelle tre Regioni che sono andate al voto, la concentrazione del voto tra le due principali coalizioni (cd-cs), pur essendosi notevolmente abbassata rispetto alle tornate precedenti, si è comunque attestata intorno al 70 per cento in Lazio e Molise e all'80 in Lombardia. E, in tutti e tre i casi, il presidente risultato vincitore ha raggiunto, almeno, il 40 per cento dei consensi.

	Somma dei consensi (%) ottenuti da cd+cs nel voto maggioritario			
Regione	2000	2005	2010	2013
Lazio	97,3	98,1	99,7	69,97
Lombardia	93,9	97,1	89,3	80,05

Certo, i dati che riguardano le tornate precedenti non escludono che in futuro l'attribuzione del premio possa sovra-rappresentare le coalizioni che hanno ottenuto

⁴⁰ Per tutti, F. Musella, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2009, spec. 100 s.; e, per i dati aggiornati alle elezioni regionali 2010, Id., *Il premio di maggioranza nelle Regioni italiane*, in *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, cit., 161 s.



maggioranze relative. Ma, va anche aggiunto che (alcune delle) “nuove” discipline elettorali regionali sono intervenute su taluni dei nodi critici insiti nella vecchia disciplina statale per l’elezione dei consigli regionali. Primo tra tutti, sono intervenute a porre dei “correttivi” alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza.

Molte delle nuove leggi elettorali regionali (tra queste, quelle delle Regioni Toscana, Marche, Campania, Lombardia, Veneto e Abruzzo) hanno abolito il “listino”, così attenuando il difetto di monotonicità. Abolizione che ha, altresì, comportato una diversa modalità di attribuzione del premio di maggioranza (che pure continua ad essere caratterizzante dei sistemi elettorali), talvolta attribuito direttamente a livello regionale, con successiva “trasposizione” nelle singole circoscrizioni provinciali. Così come, proprio per evitare la creazione di super-maggioranze, alcune discipline regionali (tra cui quelle della legge lombarda, di quella abruzzese, e ancora quelle delle leggi toscana, campana e umbra) hanno previsto una misura massima di seggi attribuibili alla coalizione di maggioranza, delineando dunque una sorta di «premio di minoranza» in favore delle liste non collegate al Presidente eletto.

A differenza che per il livello statale, complessivamente l’impressione è, dunque, che si tratti di meccanismi premiali non “sproporzionati”, che si collocano nel rispetto delle norme costituzionali, oltre che “funzionali” allo scopo. Certamente – anche questo va detto – si tratta (soprattutto con riferimento ad alcune regioni) di sistemi “perfettibili”, anzitutto ad opera delle Regioni, che godono in materia di potestà legislativa e che hanno l’opportunità di congegnare il sistema elettorale più adatto alle caratteristiche territoriali nel quale si colloca; anche alla luce delle distorsioni che i meccanismi fin qui utilizzati hanno mostrato; e che – in una fase di forte scontento – potrebbero utilizzare la legge elettorale quale elemento per “ricucire” il rapporto con gli elettori.