



CLAUDIA SPERANDI

I sistemi elettorali regionali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legge n. 270/2005 tra ragionevolezza e proporzionalità. – 3. Giudizio di incostituzionalità, principi costituzionali e legislazione elettorale regionale. – 4. Forma di governo, leggi elettorali e premio di maggioranza. – 5. Il caso della regione Lombardia e i possibili profili di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali regionali. – 6. Brevi osservazioni sul voto di preferenza e sulle leggi elettorali regionali.

1. Premessa

La sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale è intervenuta in una contingenza storica in cui il dibattito politico e giuridico sulla riforma della legge elettorale è molto intenso¹ e, nel risolvere la questione di legittimità posta dalla Corte di Cassazione sulle norme censurate, apre altre possibili questioni (di legittimità) allo stesso modo di grande rilevanza. Queste riguardano, per un verso, la modifica del sistema elettorale nazionale, per altro verso, che è quello che maggiormente interessa in questa sede, l'eventualità che i medesimi profili di illegittimità possano essere censurati rispetto ai sistemi elettorali regionali.

Nelle more dell'iter legislativo che condurrà a rivedere la legge elettorale nazionale², la stessa sentenza, infatti, offre lo spunto per riflettere sulle leggi elettorali regionali: possono

¹ Nell'ambito del quale, la dottrina costituzionalista ha tempestivamente espresso il proprio orientamento, sin dalla pubblicazione del comunicato sul dispositivo della sentenza: v. G. AZZARITI, *Dopo la decisione della Corte costituzionale sulla legge elettorale. "Blowin' in the wind"*, in *costituzionalismo.it*, dicembre 2013; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, 02/2014; A. D'ALOIA, *Finale di partita. Incostituzionale la legge elettorale*, in *www.confronticostituzionali.eu*, dicembre 2013; R. DICKMAN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza (Prime osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, in *federalismi.it*, n. 02/2014; A. MORRONE, *Il miracolo costituzionale*, in *www.confronticostituzionali.eu*, dicembre 2013; A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Oss. cost.*, marzo 2014; A. RUGGERI, *La riscrittura, in un paio di punti di cruciale rilievo, della disciplina elettorale da parte dei giudici costituzionali e il suo probabile "seguito"*, in *consultaonline*, 2014; F. SGRÒ, *L'intervento dei poteri garanti per ripristinare l'equilibrio e l'inconsueta reintroduzione del sistema proporzionale*, in *ID.*, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Padova 2014, p. 103 ss.; L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 1/2014.

² La quale ha già più volte cambiato volto: si è parlato, infatti, prima di ritorno al *Mattarellum*, poi di sistema spagnolo, poi ancora del "Sindaco d'Italia", fino a giungere al cd. *Italicum*, nelle diverse versioni prospettate. Per una lettura critica dei sistemi elettorali proposti in sostituzione della l. n. 270/2005, a seguito della sentenza n.

queste ultime essere interessate dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 1/2014? Quali i termini per applicare il test di proporzionalità, utilizzato dalla Corte per dichiarare la parziale illegittimità della legge n. 270/2005, anche ai sistemi elettorali regionali?

2. La legge n. 270/2005 tra ragionevolezza e proporzionalità

Com'è ormai noto, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nella l. n. 270/2005 che, da un lato, prevedono l'attribuzione di un premio di maggioranza, pur in difetto della fissazione di una soglia minima di voti o di seggi da conseguire, alla lista o alla coalizione di liste che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi espressi; dall'altro, di quelle che disciplinano le modalità di manifestazione del voto dei cittadini come scelta di una tra le liste (o coalizioni di liste) concorrenti, non consentendo, tuttavia, di esprimere alcuna preferenza per un candidato incluso nella lista stessa³.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Corte costituzionale – attraverso un “test di proporzionalità” al quale sottopone le norme scrutinate – ne riscontra la manifesta irragionevolezza⁴. Difatti, pur perseguendo le disposizioni richiamate obiettivi legittimi, in quanto dirette ad agevolare la formazione di salde maggioranze parlamentari che favoriscano la stabilità del governo del Paese, esse non rispondono alla concreta ratio del sistema elettorale, ovvero quella di garantire la rappresentatività del Parlamento, creando una eccessiva distanza tra la composizione degli organi di rappresentanza politica e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, principale mezzo di manifestazione della sovranità popolare.

1/2014 si rinvia a F. BERTOLINI, *Soglia per l'accesso al premio di maggioranza e ballottaggio di lista*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2014.

³ Il giudizio di legittimità costituzionale ha riguardato gli artt. 4, c. 2, 59, 83, c. 1, n. 5 e c. 2, D.P.R. n. 361/1957 e gli artt. 14, c. 1, 17, c. 2 e 4, d.lgs. n. 533/1993, entrambi nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla l. n. 270/2005 “Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica”, in riferimento agli artt. 3, 48, c. 2, 49, 56, c. 1, 58, c. 1 e 2, 117, c. 1, Cost., anche alla luce dell'art. 3, Protocollo 1, CEDU. Invero, per via delle circostanze che avevano occasionato il ricorso, l'opinione dominante riteneva ragionevole attendersi un giudizio di inammissibilità – basato in particolare sulla coincidenza tra i *petita* del giudizio principale e di quello costituzionale e sulle sue conseguenze – e non certo una pronuncia di merito. Sul punto, v., tra i molti commentatori, P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno alla “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3/2013; U. DE SIERVO, *Alla Consulta un ricorso inammissibile*, in *La Stampa*, 29 novembre 2013; 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*, cit.; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, cit.; M. VILLONE, *La Corte costituzionale sceglie la via maestra*, in *Costituzionalismo.it*.

⁴ Sui principi in esame, si rinvia a M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13-14 ottobre 1992, Milano 1994, consultabile su www.cortecostituzionale.it; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Milano 1997, p. 899 ss.

Secondo la Corte, un meccanismo premiale così congegnato “è foriero di un’eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi”, comportando una distorsione del sistema elettorale tale da renderlo incompatibile con il principio di uguaglianza del voto⁵.

Le considerazioni espresse per quanto attiene alle elezioni dei Deputati sono riproposte a maggior ragione per quelle dei Senatori: disponendo che l’attribuzione del premio di maggioranza si effettua su scala regionale, la disciplina censurata “produce l’effetto che la maggioranza in seno all’assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali”, che può capovolgere il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, “favorendo la formazione di maggioranze (...) non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell’insieme sostanzialmente omogenea”⁶. Ciò vanifica l’obiettivo della formazione di una adeguata stabilità governativa e, allo stesso tempo, comprime la rappresentatività del Parlamento, sede esclusiva della “rappresentanza politica nazionale”. Quest’ultima connotazione caratterizza in modo “tipico e infungibile”⁷ le funzioni fondamentali delle Camere, quali quelle di indirizzo e controllo del governo e, in particolare, quelle connesse alla “garanzia della Costituzione (art. 138)”, le quali, peraltro, distinguono “il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali”⁸.

Le norme, pertanto, si pongono in violazione dell’art. 1, c. 2, Cost. Esse violano, altresì, gli artt. 3, 48, c. 2 e 67 Cost., in quanto, dando luogo ad una grave e oggettiva alterazione della rappresentanza democratica, compromettono l’eguaglianza del voto e la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso, attraverso un meccanismo intrinsecamente irrazionale, non in grado di tutelare gli elettori nella loro legittima aspettativa a che non si determinino squilibri sugli effetti del voto.

Il medesimo test di proporzionalità è stato utilizzato come parametro per pronunciarsi sull’illegittimità della mancanza, accanto al voto di lista, del voto di preferenza: tale mancanza esclude ogni possibilità per l’elettore di incidere sull’elezione dei propri rappresentanti, inseriti nella lista secondo l’ordine di presentazione deciso dai partiti politici. La scelta espressa dagli elettori si configura come scelta per una lista la quale, tuttavia, comprendendo un numero assai elevato di candidati, non offre la possibilità che questi ultimi siano effettivamente e interamente conoscibili dagli elettori stessi⁹. La mancanza per la totalità degli eletti del sostegno dell’indicazione personale dei cittadini “ferisce la logica consegnata nella Costituzione” e altera “per l’intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti”, rendendo la disciplina in esame incompatibile con il dettato degli artt. 48, c. 2, 49, 56, c. 1 e 58 c. 1 Cost.

⁵ *Cons. dir.*, punto 3.1.

⁶ *Cons. dir.*, punto 4.

⁷ C. COST., Sent. n. 106/2002.

⁸ *Cons. dir.*, punto 3.1.

⁹ *Cons. dir.*, punto 5.1.

3. Giudizio di incostituzionalità, principi costituzionali e legislazione elettorale regionale

Il merito della questione che la Corte costituzionale consegna nelle mani del legislatore¹⁰ si pone come argomento assai delicato, visto il coinvolgimento degli organi rappresentativi del nostro ordinamento, e si pone, altresì, come punto di riferimento per riflettere sulla legittimità delle leggi elettorali regionali, per diverse ragioni.

Innanzitutto, poiché l'osservanza dei principi costituzionali richiamati nella sentenza n. 1/2014 appare quale condizione imprescindibile di legittimità tanto per le elezioni delle Camere nazionali¹¹, quanto per le elezioni dei Consigli regionali. Sembra assunto evidente, infatti, che in entrambi i casi sia richiesto il rispetto dei principi fondamentali dello Stato democratico, cristallizzati nelle norme costituzionali, riguardanti, in particolare, la sovranità popolare (art. 1, c. 2 Cost.), l'uguaglianza (art. 3 Cost.), il diritto di voto (art. 48, c. 2 Cost.), il divieto del mandato imperativo (art. 67 Cost.).

Peraltro, la legge quadro n. 165/2004, nel dare attuazione all'art. 122, c. 1 Cost., tra i principi fondamentali in materia di sistema elettorale regionale, ha stringatamente ma esplicitamente previsto sia quello della stabilità governativa, sia quello della garanzia di rappresentanza delle minoranze e del divieto di mandato imperativo. E lo ha fatto, in riferimento ai primi due principi menzionati, utilizzando una formula linguistica che ha dato luogo ad un'accurata riflessione sulla misura in cui la rappresentatività possa essere sacrificata in nome della governabilità. L'art. 4, c. 1, lett. a) stabilisce che il sistema elettorale regionale debba "agevolare" la formazione di stabili maggioranze e, contemporaneamente, "assicurare" la rappresentanza delle minoranze. L'uso dei due verbi è stato inteso nel senso di conferire una diversa rilevanza sostanziale all'esigenza della governabilità rispetto a quella della rappresentatività, in modo che la seconda prevalga sulla prima, con la conseguenza di ritenere di fatto preclusa l'adozione di sistemi elettorali che non fossero misti o proporzionali con correttivi¹².

¹⁰ Poiché, come la stessa Corte ha in più occasioni ribadito, "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" (*Cons. dir.*, punto 3.1., ma precedentemente, *C. COST.*, sentt. nn. 107/1996, 242/2012; *Ord. n. 260/2002*) e, dunque, l'ampia discrezionalità attribuita al legislatore, nello scegliere il sistema che ritenga maggiormente idoneo ed efficace in relazione al contesto storico nel quale viene inserito. Sui limiti della discrezionalità legislativa in materia elettorale, v. G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *AIC*, 2/2014.

¹¹ Anche se più opportuno parrebbe ormai riferirsi alla sola Camera dei Deputati, in considerazione del ddl cost. A.C. n. 2613 sulla riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione, che intende trasformare il Senato in una Camera non elettiva.

¹² Sul punto, in dottrina, A. CHIAROMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna 2005; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, p. 278 s.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 582; A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2005, p. 208-209; M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, p. 17.

Tralasciando il diverso tenore formale dei termini utilizzati dal legislatore – per il quale comunque “agevolare” il raggiungimento di un risultato sembrerebbe un’espressione molto più contenuta di “assicurare” il conseguimento di uno specifico obiettivo¹³ – ciò che si ritiene fondamentale sottolineare è l’aspetto precettivo della formula legislativa utilizzata, dalla quale discende l’inammissibilità di norme che pregiudichino o penalizzino oltremodo la rappresentanza delle minoranze a tutto vantaggio della stabilità.

Invero, all’empasse terminologico ha fatto seguito un’interpretazione del rapporto tra stabilità governativa e rappresentatività dei cittadini, intesi come due fattori difficilmente coesistenti, piuttosto che come elementi di un’unica relazione, che si potrebbe definire tra mezzi e fini, all’interno della quale il raggiungimento dell’obiettivo della stabilità (da “agevolare”) si pone come medium utile all’affermazione del principio fondamentale della rappresentatività (da “assicurare”)¹⁴, evitando, così, di generare conflittualità.

In questa prospettiva, la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale può rispecchiare, anche con le diversità del caso, la realtà normativa che funge da cornice alle leggi elettorali regionali: entrambe, infatti, richiamano quegli stessi principi costituzionali elusi dalla legge n. 270/2005, esorbitante, perciò, dai limiti della ragionevolezza e della proporzionalità.

In secondo luogo, perché la legislazione elettorale regionale, per quanto attiene più specificamente alla previsione di un meccanismo premiale che “trasformi” i voti ottenuti in seggi assegnati, presenta forti analogie con il sistema statale censurato. Sotto questo punto di vista, la legislazione elettorale regionale non sembra potersi sottrarre al test di ragionevolezza e proporzionalità cui è stata sottoposta la legislazione statale, per valutare se e in quale misura provoca anch’essa una “eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa”, anche alla luce della delicatezza della fase storica in cui si muovono gli attori politici, nella quale ciò che viene posto in dubbio è proprio la legittimazione (politica) delle istituzioni.

Non bisogna dimenticare che i Consigli regionali – anche se non costituiscono una forma o una parte della rappresentanza generale e se non possono disporre in materia costituzionale – sono certamente anch’essi sedi di rappresentanza politica e di esplicazione di sovranità popolare, titolari di una potestà legislativa che soggiace agli stessi limiti costituzionali di quella statale (art. 117, c. 1 Cost.), per i cui membri opera, come già ricordato, il divieto di mandato imperativo, e tanto dovrebbe bastare per rendere possibile l’utilizzo dei principi adoperati

¹³ V. sul punto, C. TUCCIARELLI, *Legislazione di principio e forma di governo regionale*, in *federalismi.it*, 10/2005; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamento iper-razionalizzato e l’autonomia statutaria*, Napoli 2010, p. 214 s.

¹⁴ Che tra stabilità governativa – e dunque “governabilità” – e rappresentatività esista una forte interrelazione e interdipendenza è insegnamento già di autorevole dottrina: a proposito di “condizioni di governabilità”, è possibile infatti ripetere con T. MARTINES che mentre la rappresentanza politica discende *ope legis* dall’art. 67 Cost., la rappresentatività “trova il suo fondamento nel consenso, nella *correspondence* tra rappresentanti e rappresentati, in altre parole nella consonanza che viene a stabilirsi tra governanti e governati, allorquando i primi riescono a tradurre in formule giuridiche, e quindi a tutelare, i valori e gli interessi che si manifestano (attraverso l’effettiva partecipazione al governo dei loro portatori) come essenziali nella comunità”: v. *Governabilità e istituzioni*, in *Opere*, III, Milano 2000, p. 152.

dalla Corte, a proposito della legge elettorale nazionale, anche per le leggi elettorali regionali. Infatti, pur riconoscendo la diversità, che non è di principio, ma semplicemente di competenza, le argomentazioni utilizzate dalla Corte per operare una netta distinzione tra gli organi rappresentativi, centrali da una parte e territoriali dall'altra, non appaiono sufficienti per giustificare una diversa valutazione, dal punto di vista della legittimità costituzionale, del medesimo meccanismo premiale. Il giudice delle leggi, dopo aver spiegato gli effetti derivanti dall'applicazione delle disposizioni relative all'attribuzione del premio, ricorda che le assemblee parlamentari sono sedi esclusive di rappresentanza politica nazionale¹⁵, fondate sull'espressione del voto e della sovranità popolare, caratteristiche in virtù delle quali sono affidatarie di funzioni tipiche e infungibili, tra le quali quella di revisione costituzionale¹⁶.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 106/2002¹⁷, richiamando l'art. 67 Cost.¹⁸, ribadisce sì l'esclusività del Parlamento quale luogo di rappresentanza politica "nazionale", ma non di rappresentanza politica tout court, per cui questo non sarebbe la sede unica della sovranità popolare¹⁹. Il rapporto tra Parlamento e sovranità costituisce indiscutibilmente un'esplicazione del principio democratico e di quello rappresentativo, ma non crea una

¹⁵ Concetto da ultimo ribadito nella sentenza n. 275/2014, per la quale v. *infra*. Sebbene l'argomento meriti ben altro approfondimento, è appena il caso di ricordare come, negli ordinamenti complessi, il concetto di rappresentanza politica nazionale non possa essere sintetizzato nella sola rappresentanza formata con il voto del corpo elettorale (federale / Statale) ma ricomprenda anche quella delle diverse entità territoriali. In tali ordinamenti, infatti, siano essi a struttura federale o siano a struttura regionale, solitamente l'unità dello Stato ricomprende tanto il corpo elettorale quanto gli enti che lo costituiscono: il Parlamento, a forma bicamerale, esprime questa duplice composizione in quanto una delle due Camere costituisce il luogo in cui le "differenziazioni" si riflettono "nell'organo supremo dello Stato", in modo che siano rispecchiate "fedelmente (...) in tutta la loro varietà e complessità", al fine di attuare la "massima possibile efficienza rappresentativa": v. già C. MORTATI, in *Assemblea costituente*, Seduta pomeridiana del 18 settembre 1947, p. 301-302.

¹⁶ Come già sottolineato nel testo, che al Parlamento sia attribuita la funzione di revisione costituzionale non è derivazione di un principio ma una scelta riguardante il riparto di competenza. A dimostrazione di quanto sostenuto, basta considerare che la riforma costituzionale in atto (A.C. 2613) attribuisce in modo paritario la funzione legislativa per le leggi di revisione costituzionale e per le altre leggi costituzionali collettivamente alle due Camere (art. 10, che modifica l'art. 70 Cost.), pur nella mutata composizione del nuovo Senato delle autonomie, nel quale siederanno Senatori, eletti proporzionalmente dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i loro membri, e nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori (art. 2, che modifica l'art. 57).

¹⁷ Con la quale la Corte nega legittimità costituzionale alla Del. Cons. reg. n. 62 del 15 dicembre 2000, recante "Istituzione del Parlamento della Liguria". Per una nota critica della sentenza 106/2002, V. F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale "parlamenti" regionali*, in *Giur. cost.*, 1/2002, p. 873-878; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *ID.*, p. 873 ss.

¹⁸ Sulla relazione intercorrente tra l'art. 67 Cost. e la legge elettorale e sulle possibili ricadute, cfr. L. CIAURRO, *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, p. 1296 s. V., inoltre, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano 1991.

¹⁹ V. F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale "parlamenti" regionali*, in *Giur. cost.* 1/2002, in part. p. 875: l'A. pone in evidenza come dalla stessa motivazione della sentenza traspare che l'espressione "Parlamento", "perdute ormai le sue ascendenze terminologiche, stia ad indicare non un luogo in cui si conviene per discutere e deliberare, ma un organo dello Stato, espressivo in massimo grado (anche se non esaustivo) della sovranità popolare".

esclusività, poiché Parlamento e autonomie territoriali concorrono insieme a plasmare l'essenza della sovranità popolare, così come definita dall'art. 1 Cost. "Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, (...) permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali"²⁰.

L'importanza decisiva del ruolo delle Regioni ai fini del conseguimento di "una più piena ed integrale forma di rappresentanza politica"²¹ era già stata posta in luce sin dai tempi dell'Assemblea costituente. In quella sede, infatti, mentre si discuteva sul "volto" che avrebbe dovuto avere la seconda Camera, era stato posto in evidenza come la riforma regionale desse vita ad una ineludibile "forma specifica di rappresentanza politica (...)" della "varietà dei bisogni reali di tutta la società", da cui l'esigenza di fare delle Regioni "non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale"²².

A tal fine, alle Regioni - e per esse ai Consigli regionali, sedi di rappresentanza di interessi generali in aderenza ai fini istituzionali di dimensioni locali dell'ente²³ - sin dall'origine, è stata riconosciuta non solo autonomia "normativa", ma anche autonomia "politica": la prima "esplicitandosi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione"²⁴, ma soprattutto "consistente nell'equiparazione del trattamento giuridico conferito alle manifestazioni di volontà normativa dei medesimi, rese efficaci anche al di fuori della cerchia degli appartenenti ad essi, a quello riservato alle leggi dello stato-persona"²⁵. La seconda²⁶, che riassume ed "esprime la sostanziale ragion d'essere dei singoli requisiti (...) degli enti di autonomia locale. La potestà normativa, l'autoamministrazione, l'indipendenza finanziaria, la garanzia giurisdizionale delle proprie sfere di competenza hanno un senso in quanto si pongono come mezzi necessari a consentire la formazione e attuazione di un indirizzo politico, non imposto dall'alto", ovvero dallo Stato, ma emergente dalla volontà della comunità²⁷, che chiede di essere rappresentata nei suoi interessi dagli organi deliberativi dell'ente cui appartiene.

²⁰ C. COST., Sent. n. 106/2002, *Cons. dir.*, punto 3., Sul punto, cfr. L. RONCHETTI, *Le assemblee regionali nella forma di governo regionale*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Atti delle Giornate di Studio, Roma, Ottobre 2011, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, p. 307 ss.

²¹ V. C. MORTATI, in *Assemblea costituente*, cit., p. 303.

²² Ivi, p. 303-304.

²³ V. T. MARTINES, *Consiglio regionale*, in *Opere*, Tomo III, p. 437.

²⁴ Seppur nei limiti imposti dalla Costituzione e dalla legislazione statale nell'ambito della competenza ripartita.

²⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova 1969, p. 772.

²⁶ Che delinea un aspetto dell'autonomia locale come "potere di indirizzo politico-amministrativo" di un "ente esponenziale di un ordinamento giuridico generale, cioè di una comunità comprendente persone di ogni età sesso religione categoria classe ecc.", la quale "non emette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine": v. M.S. GIANNINI, *Autonomia, Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano 1959, p. 364-365. Sul concetto di autonomia si rinvia anche agli insegnamenti di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova 1954, p. 67 ss.

²⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 908 s.

Tale modo di concepire il sistema delle autonomie è andato via via evolvendosi, fino alla stessa riforma del 2001 del Titolo V, attraverso l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, il riconoscimento costituzionale del diritto degli enti territoriali di dotarsi di un proprio Statuto, la previsione della clausola di residualità, il consolidamento della autonomia finanziaria e, infine, l'abolizione dei controlli statali. Centrale, a tal fine, è apparsa la riformulazione dell'art. 114 Cost., nel quale gli enti territoriali autonomi, situati a fianco dello Stato, assumono costituzionalmente il ruolo di elementi costitutivi della Repubblica "quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare"²⁸.

L'argomento della sovranità popolare, dunque, non vale a distinguere sostanzialmente Parlamento e Consigli regionali e, di conseguenza, non vale a escludere che le leggi elettorali regionali possano essere sottoposte alle medesime critiche cui sottostà la legge elettorale nazionale²⁹.

Infine, a sostegno di questa impostazione, soccorrono le affermazioni della Corte costituzionale, espresse già in una precedente sentenza (la n. 422/1995), nella quale il Giudice delle leggi non solo aveva sottolineato come non potesse essere lasciato spazio ad alcun dubbio di incostituzionalità "in una materia, quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello stato democratico", ma per di più aveva dichiarato costituzionalmente illegittime, attraverso il meccanismo dell'illegittimità consequenziale ex art. 27 della l. n. 87/1953³⁰, tutte quelle "misure (...) introdotte nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative, ivi comprese quelle contenute in leggi regionali" che presentassero una "sostanziale identità di contenuti normativi con la disposizione statale riconosciuta illegittima"³¹.

²⁸ V., ancora, C. COST., Sent. n. 106/2002. Invero, non sempre la Corte si è mostrata di così ampie vedute e talora ha finito col contraddirsi, dando luogo a non poche perplessità fra gli studiosi. Si pensi, ad esempio, a C. COST., Sent. n. 365/2007 nei punti 6 e 7 del *Cons. dir.*: nel caso di specie, si afferma che "la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni e agli enti territoriali". Pertanto, il concetto di "sovranità", a differenza di quello di "autonomia" deve ritenersi "certamente estraneo alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione (...)", in quanto tipico "di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale".

²⁹ Tra l'altro, il richiamo alla differenza fra Parlamento ed enti territoriali e, in particolare, alla pronuncia n. 106/2002, appare superfluo per rafforzare la validità di argomentazioni già di per sé convincenti, riguardo all'eccessiva compressione della rappresentatività parlamentare ad opera della l. n. 270/2005, ampiamente motivata nei precedenti passaggi della sentenza.

³⁰ "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale".

³¹ Con la sentenza n. 422/1995 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, c. 2, ult. periodo della l. n. 81/1993 ("Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale"), per violazione dell'art. 3, c. 1 e 51, c. 1 Cost., in quanto prevedeva, nelle elezioni a consigliere comunale nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, che nelle liste dei candidati entrambi i sessi non potessero essere rappresentati in misura superiore ai due terzi. Conseguentemente, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 87/1953, il Giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittime, non solo la disposizione

È perciò la stessa giurisprudenza costituzionale a offrire argomenti per un esame delle leggi regionali alla luce dei parametri individuati nella sentenza n. 1/2014, anche se i meccanismi elettorali regionali richiedono un'analisi che prenda in considerazione elementi ad essi fortemente correlati, come le specificità che caratterizzano la forma di governo assunta a seguito della riforma costituzionale del 1999³².

Solo in tal modo è possibile comprendere se l'elezione diretta del Presidente della Giunta – cui è attribuita la responsabilità dell'indirizzo politico della Regione – pretenda necessariamente di essere accompagnata da determinati meccanismi elettorali, per quanto riguarda l'attribuzione del premio di maggioranza e l'introduzione o meno di una relativa soglia di accesso.

4. Forma di governo, leggi elettorali e premio di maggioranza

Per quel che riguarda le peculiarità proprie della forma di governo regionale, è noto come i sistemi elettorali regionali e quello nazionale poggino su modelli istituzionali differenti, sebbene si possa affermare che la legge elettorale statale sia stata senz'altro orientata dalla legge n. 43/1995, attraverso la previsione del premio di maggioranza, la fissazione di soglie di sbarramento molto basse e diversificate e, da ultimo, l'indicazione di un unico capo della coalizione candidato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio³³.

La materia elettorale è strettamente correlata alla disciplina della forma di governo e questa interconnessione chiama in causa due livelli di normazione – costituzionale ed elettorale – costituiti da quattro tipi di fonte: la Costituzione (artt. 122, 123, 126 Cost.); lo

contenuta nell'art. 7, c. 1, ult. periodo della medesima legge – che contemplava la stessa regola per le liste di candidati nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti – ma anche tutte quelle norme che prevedessero “limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso”, riproponendo la disposizione statale censurata.

³² Ciò giustificerebbe, nel caso in esame, il mancato ricorso all'istituto dell'illegittimità costituzionale consequenziale, in altre occasioni adoperato e spiegherebbe l'esigenza di ribadire la distinzione tra l'organo rappresentativo nazionale e quelli periferici.

³³ Cfr., M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2/2004, p. 843 ss.; R. D'ALIMONTE, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del “mattarellum”*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 513 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in *Il Regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., p. 347; S. STAIANO, *Le elezioni regionali in tempo di crisi del sistema*, in *www.federalismi.it*, 2010; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1/2013, p. 114. Altrettanto nota è l'influenza che la riforma del sistema elettorale degli enti locali del 1993 abbia avuto su quella regionale, con particolare riferimento all'investitura diretta del Sindaco, a livello comunale, e del Presidente della Provincia a livello provinciale, nonché la previsione di un premio di maggioranza che fungesse da elemento stabilizzante della capacità di azione dell'esecutivo: sul punto, v. C. FUSARO, *I limiti della legislazione vigente*, in *Le legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte, C. Fusaro, Bologna 2008, p. 20 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 502 ss. Per un esame de *La forma di governo locale tra legge n. 81 del 1993 e autonomia statutaria*, si rimanda a S. MANGIAMELI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma 2009, p. 95 ss.

Statuto di ogni singola Regione; la legislazione statale (l. n. 108/1968; l. n. 43/1995; per quanto attiene, inoltre, alla legislazione di principio, l. n. 165/2004) e, da ultimo, le leggi di dettaglio regionali ³⁴.

Questa correlazione ha spesso animato il dibattito intorno al rapporto tra le relative fonti, ovvero lo Statuto – al quale l’art. 123, c. 1 Cost. rimette la disciplina della forma di governo – e la legge elettorale regionale – alla quale compete la disciplina di dettaglio del sistema di elezione, secondo quanto disposto dall’art. 122, c. 1 Cost. – e ha richiesto l’intervento della Corte costituzionale per tracciare i rispettivi margini d’azione. La Corte, chiamata in diverse occasioni a spiegare gli ambiti di competenza di Statuti e leggi elettorali, ha chiarito che la competenza statutaria in tema di forma di governo non può valicare l’ambito della disciplina della materia elettorale, che resta affidata alla legislazione regionale ³⁵. Spetta, dunque, al legislatore regionale, entro i confini tracciati dalla legge statale di principio, disciplinare il sistema elettorale.

I legislatori regionali, a seguito della novella costituzionale del 1999 prima, e dell’emanazione della l. n. 165/2004 poi, pur avendo ampio margine di scelta tra modelli elettorali adottabili, per via dei vincoli non certo angusti della legislazione nazionale ³⁶, non si sono discostati molto dal modello originariamente previsto dalla l. n. 43/1995 ³⁷, che ha apportato modifiche alla l. n. 108/1968, prediligendo un sistema tendenzialmente proporzionale con premio di maggioranza. Sia le Regioni che avevano adottato un propria disciplina in materia ³⁸, sia quelle che si erano limitate a “recepire” ³⁹ pressoché in toto la l. n.

³⁴ S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, cit., p. 566 s.

³⁵ Cfr. C. COST., sentt. nn. 196/2003 e 2/2004.

³⁶ S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, cit., p. 568 s. Per un esame dei “significativi spazi di intervento autonomo” attribuiti alle Regioni, v. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nelle recente esperienza italiana*, in *I cantieri del federalismo*, a cura di A. D’Atena, Milano 2008, p. 266 ss.; tra chi invece ritiene che la l. n. 165/2004, seppur contenente disposizioni generali, non abbia lasciato ampia discrezionalità alle Regioni, poiché “i principi in essa contenuti sono espressivi di una precisa scelta istituzionale e, ancor più, politica, perché sono tali da riproporre le coordinate fondamentali del sistema elettorale transitorio”, previsto dall’art. 5, l. cost. n. 1/1999, che, a sua volta, ha irrigidito il contenuto normativo della l. n. 43/1995 – come confermato dall’attività interpretativa della Corte costituzionale (v. Sent. n. 196/2003 già cit.) – v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale*, cit., p. 104 ss.

³⁷ In tal modo instaurando un parallelismo con la scelta della forma di governo: difatti, come in materia di forma di governo le Regioni hanno per lo più mantenuto quella indicata, in via “transitoria”, dall’art. 5, l. cost. n. 1/1999, così, in materia elettorale, non si sono distanziate dalle indicazioni della legislazione nazionale (l. n. 108/1968; l. n. 43/1995). Tuttavia, per le differenze tra il modello transitorio e quello successivamente adottato dalle Regioni, cfr. M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Dir. pubbl.*, 3/2000, p. 350 ss.

³⁸ Intervenendo, peraltro, sull’eliminazione del cd. listino: è il caso della Campania (l.r. n. 4/2009), delle Marche (l.r. n. 27/2004), della Puglia (l.r. n. 2/2005) e della Toscana (l.r. n. 70/2004, ora abrogata dalla recente l.r. 51/2014).

³⁹ Vale la pena precisare l’uso meramente linguistico del verbo “recepire” e non “tecnico”, considerato che da quest’ultimo punto di vista la Corte costituzionale l’ha ritenuto “improprio”: v., ancora, Sent. n. 196/2003, anche

43/1995⁴⁰, sia quelle che avevano apportato, seppur marginali, modifiche o integrazioni 41 hanno optato per una forma di governo cd. neo-parlamentare 42, attraverso la formalizzazione di un sistema elettorale basato sulla elezione diretta del Presidente della Giunta, con contestuale elezione del Consiglio regionale, i cui rapporti sono retti dalla regola (costituzionale: art. 126, ult. comma) simul stabunt simul cadent.

Lo stretto legame tra il Presidente della Giunta e il Consiglio regionale (rectius: i membri del Consiglio regionale) è dimostrato dalle modalità di attribuzione del premio di maggioranza alla lista “vincente”: difatti, il meccanismo regionale di elezione prevede che il premio di maggioranza sia attribuito alla lista collegata (o alle liste collegate) col candidato Presidente che abbia ottenuto la maggioranza dei voti espressi: si basa, cioè, sulla maggioranza ottenuta dal Presidente, eletto con sistema maggioritario, con distribuzione dei seggi alla lista collegata che avviene con sistema proporzionale⁴³.

Proprio sul meccanismo di attribuzione del premio si riscontrano le maggiori criticità del sistema elettorale, poiché l’esperienza regionale ha dimostrato che esso comporta sovente una divaricazione tra i voti ottenuti e i seggi conseguentemente attribuiti⁴⁴. Difatti, mentre il premio di maggioranza si dimezza nel caso in cui le liste provinciali collegate alla coalizione regionale vincente ottenga almeno il 50% dei voti validi⁴⁵ – con la conseguenza che al maggior numero di voti raggiunti corrisponde un minor numero di seggi assegnati – esso aumenta nel caso in cui la misura dei voti conseguiti sia inferiore al 50%, facendo verificare

se lo stesso termine era già utilizzato sia nella nota che accompagnava il titolo della l. n. 108/1968, sia in alcune leggi elettorali regionali: si veda, ad esempio, la l.r. Umbria n. 2/2010, il cui art. 1 è intitolato “Recepimento”.

⁴⁰ Come ha fatto l’Emilia-Romagna, inserendo la relativa disposizione nella L. finanziaria n. 24/2009. Una sostanziale “importazione” della legislazione nazionale è stata operata, inoltre, dalle regioni Liguria, Molise e Piemonte. Anche la Basilicata può essere annoverata in quest’elenco, poiché la l.r. n. 3/2010, nelle parti in cui non è stata dichiarata incostituzionale, richiama pressoché integralmente la medesima legislazione nazionale.

⁴¹ Come, ad esempio, l’Abruzzo, la Calabria, il Lazio, la Puglia e l’Umbria.

⁴² Per i riferimenti alla quale (anche in prospettiva comparata) si rimanda a S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L’evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino 1998. In chiave fortemente critica nei confronti della definizione della forma di governo regionale, seguita alla riforma 1999-2001, come “neo-parlamentare”, v. P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 1/2004, p. 131-133. Inoltre, tra chi evidenzia, nel cumulo delle funzioni di Presidente della Giunta e di Presidente della Regione, un avvicinamento al modello presidenziale puro, M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., p. 949-950. Infine, tra quanti, pur ammettendo una similitudine con il modello presidenzialista derivante dall’elezione diretta del Presidente, ne constatano l’estraneità dovuta alla mancanza di una netta separazione tra esecutivo e legislativo, v. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri, Bologna 2007, p. 15 ss.

⁴³ Così, v. ad esempio, Abruzzo, l.r. n. 9/2013; Lombardia, l.r. n. 17/2012; Veneto, l.r. n. 5/2012 (ma anche, tra le specialità, Friuli Venezia Giulia, l.r. n. 17/2007 e l. cost. n. 1/2013).

⁴⁴ Ciò che è stato definito come “difetto di monotonicità” del “sistema proporzionale a premio di maggioranza variabile”: v., in tal senso, R. D’ALIMONTE, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3/1995, p. 515 ss., in part., 525.

⁴⁵ Come accade in tutte le Regioni ad eccezione della Puglia e dell’Umbria, nelle quali i legislatori hanno rimosso il dimezzamento: v. E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, cit., p. 381.

l'ipotesi contraria (oltre che più frequente): a un minor numero di voti corrisponderà un maggior numero di seggi⁴⁶.

Inoltre, se originariamente il premio di maggioranza operava direttamente sul cd. listino, oggi eliminato in una buona parte delle Regioni, non bisogna dimenticare che alcune di esse hanno mantenuto⁴⁷ o addirittura reintrodotta⁴⁸ tale istituto, prevedendo a fianco delle liste provinciali, liste regionali di candidati senza voto di preferenza (liste bloccate).

Nel complesso sistema di attribuzione dei seggi, laddove presente, il listino risulta strettamente connesso al meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza. È vero che in alcuni casi, l'attivazione di quest'ultimo relativamente alla "lista bloccata" – le cui modalità, tra l'altro, spesso differiscono da Regione a Regione – è solo eventuale: ad esempio, la legge toscana n. 51/2014 prevede che si dia luogo all'assegnazione dei seggi alle candidate e ai candidati regionali, solo "se presenti"⁴⁹, ovvero se indicati nell'atto di presentazione delle liste, anche se risulta facilmente prevedibile che nessuna forza politica, avendone la possibilità, rinunci alla presentazione dei tre candidati da esse nominati per la composizione del Consiglio regionale. O, ancora, la legge elettorale siciliana n. 7/2005, che prevede l'attribuzione del premio di maggioranza sotto forma di "elezione", secondo l'ordine di presentazione nella lista, di tanti candidati della lista regionale più votata quanti sono necessari (e se sono necessari) per l'integrazione della maggioranza dei seggi, prescritta dal legislatore a favore della coalizione vincente⁵⁰.

⁴⁶ In questo caso, le differenze che si registrano tra le diverse Regioni riguardano non tanto il metodo di attribuzione dei seggi quanto la misura del premio di maggioranza: così, ad esempio, mentre la l.r. Abruzzo, n. 9/2013 prescrive che alle liste collegate al candidato proclamato Presidente della Giunta regionale è attribuito almeno il 60% e non più del 65% dei seggi (art. 4, c. 5); la l.r. Lombardia, n. 17/2012 stabilisce che le liste collegate al candidato eletto Presidente ottengono almeno il 55% dei seggi se il candidato eletto Presidente ha ottenuto meno del 40% dei voti; almeno il 60% se il candidato eletto Presidente ha ottenuto il 40% o più dei voti validi; in ogni caso, non più del 70% (art. 1, c. 24); mentre, la l.r. Veneto, n. 5/2012 prevede che alla coalizione collegata al candidato proclamato eletto Presidente, che ha ottenuto almeno il 50% dei voti validi conseguiti da tutte le coalizioni, spetta il 60% dei seggi; il 57,5%, se ha conseguito il 40% o più, ma meno del 50%; il 55% se ha ottenuto meno del 40% (art. 22, c. 4, lett. h).

⁴⁷ Si tratta delle regioni Liguria, Molise e Umbria – nelle quali sono state presentate proposte di legge per l'abolizione – Piemonte, Sicilia, Veneto. A queste, si aggiunge l'Emilia Romagna la quale, con l.r. n. 21/2014, oltre ad essere intervenuta sul meccanismo di attribuzione di un premio di maggioranza "variabile" (in un sistema elettorale "misto, in quanto l'80% dei seggi è attribuito con metodo proporzionale e su base circoscrizionale, mentre il rimanente 20%, con metodo maggioritario sulla base di un unico collegio regionale), ha decretato l'eliminazione del listino, prevedendo che tutti i candidati alla carica di consigliere regionale facciano parte di liste circoscrizionali provinciali, eccezion fatta per il candidato Presidente.

⁴⁸ La regione Toscana aveva provveduto alla soppressione del listino. Tuttavia, la recente riforma elettorale avvenuta con l'emanazione della l.r. n. 51/2014 – che ha abrogato la l.r. n. 70/2004 – prevede la possibilità di indicare tre candidati regionali all'atto di presentazione delle liste, per ogni forza politica, insieme alla possibilità per l'elettorato di esprimere il voto di preferenza a favore dei candidati presentati nelle liste (art. 8, c. 3).

⁴⁹ V. art. 22, c. 2, l.r. Toscana n. 51/2014.

⁵⁰ V. art. 7, c. 3, lett. a), l.r. Regione Siciliana n. 7/2005.

In altri casi, al contrario, come in Umbria, secondo quanto (ancora) stabilito dalla l.r. n. 2/2010, il premio di maggioranza viene attribuito avendo già verificato che il totale dei seggi complessivamente conseguiti dalla lista regionale e dai gruppi di liste provinciali ad essa collegate non sia sufficiente per raggiungere la percentuale dei seggi assegnati alla coalizione vincente⁵¹.

Al di là delle differenze nell'attribuzione del premio, in questi casi agli elettori è concesso di esprimere la loro preferenza unicamente per i candidati compresi nelle liste elettorali provinciali e non anche, per l'appunto, per quelli compresi nel listino⁵².

L'interesse che le previsioni in esame suscitano riguarda un ulteriore aspetto, ovvero quello relativo alla possibilità che le dimensioni del premio siano tali da creare una "sovrarappresentazione" della maggioranza⁵³, in quanto, pur prevedendo una soglia massima di premio attribuibile o una quota di seggi (anch'essa variabile ma comunque) riservata alle minoranze⁵⁴, le leggi elettorali regionali – al pari della legge elettorale nazionale – non prevedono una soglia minima di voti da raggiungere per il conferimento del premio.

Sicuramente il conseguimento del premio di maggioranza da parte della coalizione vincente secondo i meccanismi ricordati risulta particolarmente funzionale al raggiungimento dell'obiettivo della stabilità governativa, soprattutto alla luce della forma di governo prescelta dalle Regioni, all'interno della quale si colloca la regola del simul-simul. Un premio di maggioranza variabile, attribuibile, cioè, nella misura in cui assicuri comunque la maggioranza assoluta dei seggi alla coalizione vincente, se, da un lato, richiede(rebbe) ai partiti in coalizione la creazione di stretti legami sorretti da condotte virtuose e leali, sia nella fase antecedente alle elezioni, sia in quella successiva, dall'altro, garantisce governabilità proprio grazie a quella che è stata definita una clausola "anti-ribaltone": l'eventuale approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale nei confronti del Presidente. Questa, infatti, comportando oltre alla sua rimozione anche lo scioglimento del Consiglio, costituisce un'ipotesi assai improbabile, se non un'extrema ratio⁵⁵.

Sembra eccessivo definire l'equilibrio che si viene a creare tra Consiglio e Presidente "una sorta di equilibrio del terrore"⁵⁶, e tuttavia, è indiscussa la forza stabilizzante del binomio

⁵¹ V. art. 7, lett. g), l.r. Umbria n. 2/2010. Va precisato, a proposito del sistema elettorale umbro, che la proposta di una nuova legge è stata approvata il 4 febbraio 2015 in Commissione Statuto: essa, come si è avuto modo di anticipare, tra i punti essenziali di riforma, prevede proprio l'abolizione del listino.

⁵² Per le considerazioni relative alla presenza di liste bloccate nel sistema elettorale e, dunque, all'impossibilità di esprimere il voto di preferenza, v. *infra*.

⁵³ O meglio, come definito in dottrina, una "supermaggioranza": v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale*, cit., p. 118 s.

⁵⁴ Così il già citato art. 4, c. 5, l.r. Abruzzo n. 9/2013; l'art. 6, c. 1, l.r. Campania n. 4/2009, art. 1, c. 25, l.r. Lombardia 17/2012; l'art. 7, c. 1, lett h), l.r. Umbria n. 2/2010.

⁵⁵ Tant'è che l'approvazione della mozione di sfiducia, comportando una decisione del massimo rilievo, deve essere sottoscritta da almeno un quinto dei componenti il Consiglio regionale, votata per appello nominale e sostenuta da una maggioranza assoluta, secondo quanto disposto dall'art. 126, c. 2, Cost.

⁵⁶ P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, cit., p. 132.

sfiducia-(auto)scioglimento, potenziata dalla contestuale elezione dei due organi regionali da parte del corpo elettorale, nonché, a sua volta, dall'istituto del premio di maggioranza. Anzi, in questa prospettiva, lo stretto legame creato tra potere legislativo e potere esecutivo – quello che la Corte costituzionale ha definito “consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale”⁵⁷ – per il quale ogni atto di indirizzo del Consiglio o del Presidente sarebbe da considerarsi quale “svolgimento, precisazione e arricchimento” del mandato conferito dagli elettori, e in forza del quale i due organi condividono la medesima sorte politica, sembra giustificare la presenza dell'istituto del premio di maggioranza⁵⁸.

Allo stesso tempo, però, non si può sottovalutare l'insegnamento dell'esperienza italiana, nella quale non si è riusciti a far recedere i fenomeni di frammentazione politica⁵⁹, sia a livello nazionale, sia a livello regionale. Sarebbe allora più ragionevole affermare che l'insieme di queste caratteristiche piuttosto che garantire la governabilità, semmai la “agevolano”, come del resto è richiesto dalla stessa legislazione nazionale di principio.

Bisogna, allora, chiedersi, se il meccanismo elettorale così ideato e inserito nella dinamica governativa regionale sia in grado di assicurare la rappresentanza delle minoranze proporzionalmente all'agevolazione della stabilità: ovvero, se esso sia proporzionato e ragionevole.

L'argomento, ritenuto rilevante a livello nazionale dalla Corte costituzionale già nelle precedenti sentenze nn. 15 e 16 del 2008, espressamente richiamate nella sentenza n. 1/2014, non è mai stato compiutamente affrontato a livello statale, né – tanto meno – a livello regionale, tant'è che, relativamente alla legittimità costituzionale dell'art. 15, c. 13, n. 6-7, l. n. 108/1968, il Consiglio di Stato non ha ritenuto fondata la questione⁶⁰.

È opinione diffusa che, presumibilmente, sia stato proprio il collegamento tra la forma di governo adottata da tutte le Regioni italiane e la normativa elettorale a ostacolare il dibattito su un aspetto della legislazione regionale riguardo al quale gli studiosi hanno comunque avvertito l'esigenza di palesare dubbi di costituzionalità⁶¹, anche se le perplessità maggiori si riferiscono alla tecnica di distribuzione del premio⁶².

Ad ogni modo, bisogna considerare che al tempo della pronuncia del Consiglio di Stato non era ancora stata emanata la sentenza della Corte costituzionale che ci riguarda in questa sede e, tra l'altro, non era stata sollevata questione di legittimità costituzionale della l.r. n.

⁵⁷ V. C. COST., Sent. n. 12/2006, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dello Statuto abruzzese nella parte in cui intendeva introdurre l'istituto della sfiducia nei confronti del singolo consigliere e la possibilità di esprimere voto contrario.

⁵⁸ V., a tal proposito, 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*, Rivista on-line dell'ISSIRFA-CNR, 3/2014.

⁵⁹ S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia*, in *www.issirfa.cnr.it*, Sez. Studi e interventi, Ottobre 2013.

⁶⁰ CONS. ST., Sez. V, n. 352/2008.

⁶¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale*, cit., p. 119.

⁶² V., a tal proposito, R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3/2013.

17/2004 della Lombardia, tuttora sub iudice, l'analisi della quale può essere d'ausilio per trarre alcune, seppur non esaustive, conclusioni.

5. Il caso della regione Lombardia e i possibili profili di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali regionali

Come già osservato, sono numerosi i casi di leggi regionali nelle quali vengono riproposti i meccanismi elettorali contemplati dalla relativa legislazione nazionale. Tipico esempio è costituito dalla legge della regione Lombardia n. 17/2012, la quale, com'è noto, è attualmente all'attenzione della Corte costituzionale, grazie all'ordinanza di rinvio (n. 2261/2013) del Tar Lombardia.

Il giudice remittente, infatti, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 24, della legge elettorale lombarda, riguardante l'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione, per violazione degli artt. 3, 48, c. 2, 51, 121 e 122 Cost., nonché dell'art. 1, c. 30, lett. d), relativo alla previsione di una soglia di sbarramento per accedere alla ripartizioni dei seggi, per violazione delle medesime disposizioni costituzionali, disponendo, quindi, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ⁶³.

Per la parte che qui maggiormente ci interessa, ovvero l'attribuzione del premio di maggioranza, l'ordinanza lamenta l'irragionevolezza della norma, in quanto consente l'attivazione del meccanismo premiale in capo alle liste collegate al candidato eletto Presidente (nella misura compresa tra il 55% e il 60% di seggi in Consiglio ⁶⁴), subordinandola al consenso ottenuto da quest'ultimo, "senza prevedere alcuna soglia minima di consensi da raggiungere per potervi accedere".

Secondo il giudice amministrativo, in primo luogo, vi sarebbe una violazione del principio di eguaglianza del voto desumibile dall'art. 48 Cost., dal momento che l'assegnazione dei seggi all'interno del Consiglio regionale si attuerebbe esclusivamente sulla base del collegamento tra le liste e il candidato eletto, riconoscendosi "valore determinante al risultato conseguito dal candidato eletto alla carica di Presidente". Tuttavia, sembra potersi replicare che in questo caso non sia in discussione l'uguaglianza del voto degli elettori, in quanto, da un lato, l'effetto trainante che il risultato elettorale del Presidente genera sulle liste è in una certa misura una conseguenza fisiologica del rapporto tra i due organi, basato sul sostegno che le medesime offrono al candidato eletto; dall'altro, tale collegamento appare coerente con un meccanismo elettorale rispettoso del principio della contestualità dell'elezione tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale, oltre che del dovere di attivare meccanismi volti ad agevolare la stabilità governativa (sanciti dalla l. n. 165/2004, rispettivamente alle lett. b) e a) dell'art. 4, c. 1).

⁶³ A tal proposito, v. M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, 15 gennaio 2014, in www.forumcostituzionale.it.

⁶⁴ E, comunque, non oltre il 70%: v. art. 1, c. 25, l.r. n. 17/2012 già cit.

Piuttosto, la maggiore criticità del sistema elettorale censurato sembra essere costituita dall'attribuzione del premio di maggioranza, in virtù del suddetto collegamento e senza la previsione di una soglia minima di consensi da raggiungere, né per le liste, né per lo stesso Presidente. Il giudice a quo ha a tal proposito rilevato la possibilità che si verifichi un'alterazione della competizione elettorale, in quanto si potrebbe concretamente produrre l'effetto di "trasformare una minoranza elettorale in maggioranza politica, capovolgendo il risultato del voto (possibilità ben più rilevante di quanto segnalato rispetto alle elezioni politiche)"⁶⁵, alla luce dell'entità che il premio, in valore assoluto, può assumere.

La circostanza è apparsa ancor più irragionevole considerando la possibilità per l'elettore di esprimere il voto disgiunto⁶⁶ - ovvero di manifestare il proprio consenso a favore di una lista e di un candidato Presidente tra loro non collegati - in un sistema elettorale, come quello regionale, basato su un unico turno di votazione. In questo caso, l'attribuzione del premio di maggioranza avrebbe un effetto di trascinamento molto forte, dal candidato proclamato Presidente alle liste collegate: infatti, seppur con un numero molto esiguo di voti - come può avvenire qualora l'elettorato si serva in modo consistente del voto disgiunto, manifestandosi un'irriducibile frammentazione - i seggi in più ottenuti potrebbero assumere un'entità tale da porsi in stridente contraddizione con il principio di rappresentanza democratica, posto che potrebbe risultare palesemente disattesa la scelta dell'elettore.

La distanza che in tal modo si verrebbe a creare tra volontà e risultato elettorale - secondo il Tar Lombardia - non potrebbe "giustificarsi né valorizzando oltremisura il collegamento 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", perché "le esigenze legate alla governabilità non possono addirittura ribaltare o alterare in maniera consistente l'esito elettorale"⁶⁷.

Ciò, peraltro, fa emergere la differenza con quanto avviene nei sistemi elettorali dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nei quali è presente il doppio turno⁶⁸.

E in effetti, sia l'art. 7, c. 6, l. n. 81/1993, sia l'art. 73, c. 10, d.lgs. n. 267/2000, relativamente all'elezione del Consiglio comunale, prevedono, secondo una diversa regolamentazione dell'attribuzione del premio di maggioranza, che qualora un candidato alla carica di Sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito almeno il 60% dei seggi del Consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40% dei voti validi (soglia minima), venga assegnato il 60% dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50% dei voti

⁶⁵ Il riferimento è a Cass. Civ., I, Ord. n. 12060/2013.

⁶⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 20, l.r. n. 17/2012.

⁶⁷ Ponendosi così in contrasto anche con l'art. 4, c. 1, lett. a), l. n. 165/2004, che attua l'art. 122 Cost.: v. punto 4.1 dell'Ordinanza del Tar.

⁶⁸ Cfr. art. 72, c. 4 e 5, d.lgs. n. 267/2000.

validi (contro limite), escludendo, dunque, la possibilità che sia sufficiente una maggioranza relativa molto bassa per attivare il meccanismo premiale e di distanziarsi, di fatto, dalla volontà del corpo elettorale, quando il risultato delle altre liste non lo permette.

Qualora un candidato alla carica di Sindaco, invece, sia proclamato eletto al turno di ballottaggio, alla lista o al gruppo di liste a esso collegate che non abbia già conseguito almeno il 60% dei seggi, viene assegnata tale quota, all'unica condizione che nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia già superato nel primo turno il 50% dei voti validi. In questa ipotesi, nella quale comunque sussiste un contro limite, il premio alle liste si fonderebbe sul risultato del ballottaggio.

Come era stato rilevato dalla Corte costituzionale già nella sentenza n. 107/1996, i due turni di votazioni sono incomparabili: nel primo turno gli elettori sono chiamati a esprimere il proprio voto sia per un candidato Sindaco, sia per le liste o gruppi di liste concorrenti, dandosi, peraltro, la possibilità di esprimere il voto disgiunto⁶⁹.

Diversamente, nel turno di ballottaggio, la manifestazione di consenso da parte dell'elettorato è unica, potendo esprimere il proprio voto esclusivamente a favore di un candidato Sindaco, non anche per una lista o gruppo di liste, escludendo il voto disgiunto, e non potendo dunque ricusare il collegamento prescelto tra candidato sindaco e liste, espresso nuovamente attraverso l'abbinamento del nome del primo con i simboli delle seconde. In tale evenienza, non sussiste alcun impedimento a valorizzare tale collegamento attraverso l'attribuzione del premio di maggioranza nella misura del 60% dei seggi alla lista collegata al candidato eletto Sindaco. Salva l'eccezione che nel primo turno di votazione, una lista non collegata abbia già conseguito la maggioranza assoluta.

Inoltre, l'eventualità che si attribuisca al turno di ballottaggio il premio di maggioranza può verificarsi in conseguenza del pluralismo che il sistema proporzionale in via di principio presuppone, per cui al primo turno, né alcun candidato Sindaco, né alcuna lista otterrebbe la maggioranza assoluta dei voti validi. Tale possibile risultato consentirebbe il turno di ballottaggio con l'attribuzione del premio e giustificherebbe "una diversa valutazione del legislatore che, consentendo nuovi collegamenti e prevedendo un ben più sostanzioso premio di maggioranza, mira ad incentivare nel secondo turno una aggregazione delle forze in campo più accentuata di quella rilevata insufficiente al primo"⁷⁰.

L'orientamento riferito è stato recentemente confermato dalla sentenza n. 275/2014, pronunciata con riguardo al sistema elettorale dei Comuni con popolazione superiore ai

⁶⁹ Il Sindaco eletto al primo turno, e tuttavia collegato a una lista che non raggiunga la soglia (minima) di consensi prescritta, risulterebbe in tal modo penalizzato per un collegamento ricusato da una parte del proprio elettorato che, pur votandolo, non abbia però votato anche la lista che lo sostiene o addirittura abbia votato per una lista contrapposta. La maggioranza così negata dall'elettorato dovrebbe essere ricercata in Consiglio da parte del Sindaco eletto: evenienza questa che, secondo il discrezionale apprezzamento del legislatore, riflette il possibile e legittimo scostamento tra i consensi ottenuti dal candidato Sindaco e quelli conseguiti dalla lista (o dalle liste) a lui collegata. V. CORTE COST., Sent. n. 107/1996, *Cons. dir.*, punto 2.2.

⁷⁰ Ivi, punto 2.3.

3.000 abitanti nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ⁷¹, il quale è analogo a quello previsto dall'art. 73, c. 10 del TUEL, per le elezioni dei Consigli comunali nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ⁷², fatta eccezione per la mancata previsione di una soglia minima di voti da conseguire da parte delle liste collegate al candidato eletto Sindaco per l'accesso al premio di maggioranza, nel primo turno di votazione. Proprio quest'ultima differenza era stata censurata dal giudice remittente ⁷³, giacché avrebbe determinato "un'alterazione della rappresentanza democratica" ⁷⁴, consentendo la nota trasformazione di una maggioranza relativa di voti in una maggioranza assoluta di seggi. A sostegno dei propri dubbi di legittimità costituzionale, il giudice a quo richiamava diversi passaggi della sentenza n. 1/2014, ritenendo la disposizione regionale sottoposta al vaglio della Corte sovrapponibile a quella statale già censurata.

Il Giudice delle leggi, tuttavia, nel considerare che la normativa impugnata potesse dirsi esente da vizi di costituzionalità ⁷⁵, ha sottolineato che la regolamentazione dell'attribuzione del premio di maggioranza introdotta da quest'ultima fa sì che, "in assenza del voto disgiunto, anche le liste collegate al sindaco eletto al primo turno hanno, per definizione, superato il 50% di voti" ⁷⁶. Pertanto, è impossibile che si verifichi quell'alterazione del principio democratico paventata dal giudice a quo.

⁷¹ Art. 87, c. 1, lett. h), Decreto del Presidente della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 1/L del 2005 "Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali".

⁷² In particolare, l'art. 87, c. 1, lett. h) dispone che qualora la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto Sindaco al primo turno non abbia conseguito il 60% dei seggi – escluso il seggio assegnato al Sindaco – ad essa venga attribuito un numero di seggi utile per il raggiungimento di quella quota, con eventuale arrotondamento all'unità superiore, oltre al seggio del Sindaco. Diversamente, come già osservato, l'art. 73, c. 10 del d.lgs. 267/2000 attribuisce il 60% sei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato Sindaco eletto al primo turno, a condizione che abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi e che nessun'altra lista o gruppo abbia superato il 50% dei voti validi.

⁷³ Per violazione degli artt. 1, c. 2, 3, 48, c. 2 e 67 Cost.

⁷⁴ V. C. COST., Sent. n. 275/2014, *Cons. dir.*, punto 1. Inoltre, è stata sostenuta l'irragionevolezza del meccanismo premiale, sia perché "inidoneo ad assicurare la governabilità", in quanto, così congeniato, "incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee, al solo fine di accedere al premio", sia perché conferirebbe un peso molto inferiore ai voti espressi per le liste perdenti rispetto a quello dei voti ottenuti dalla lista o coalizione vincente.

⁷⁵ Del tutto differente dalla normativa statale: infatti, mentre la legge n. 270/2005 disciplina le elezioni delle Camere nazionali e prevede un unico turno di votazione, la legislazione trentina riguarda l'elezione degli organi politico-amministrativi dei Comuni con popolazione al di sopra dei 3.000 abitanti, per la quale è previsto il doppio turno di votazione. Differenza questa già evidenziata dal Consiglio di Stato, nel ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, c. 10, secondo periodo del d.lgs. 267/2000, sollevata per violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

⁷⁶ In tal modo, "la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidono: ai sensi dell'art. 87, c. 1, lett. c), infatti, la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate è «costituita dalla somma dei voti validi riportati al primo turno, in tutte le sezioni del comune, dal candidato alla carica di sindaco collegato». V. C. COST., Sent. n. 275/2014, *Cons. dir.*, punto 3.1.2.

Peraltro, ciò che maggiormente rileva è che la Corte, sebbene non chiamata a pronunciarsi sul punto, ha incidenter tantum chiarito che la normativa impugnata è costituzionalmente legittima anche in riferimento all'esito dell'eventuale turno di ballottaggio (che nel caso sottoposto al giudice remittente non si era verificato), richiamando il proprio consolidato orientamento, secondo il quale "con riferimento alle elezioni di tipo amministrativo (...) le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio", come evidenziato nella già commentata sentenza n. 107/1996. Infatti, la previsione del doppio turno costituirebbe comunque il giusto bilanciamento tra l'esigenza della governabilità e quella della rappresentatività, fermo restando che tale bilanciamento "rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali (...) alla luce dei rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate"⁷⁷.

Proprio in ragione di questo assunto⁷⁸, la legge elettorale lombarda e, con essa, le leggi elettorali regionali che propongono i medesimi meccanismi di elezione sembrano censurabili dal punto di vista della legittimità costituzionale, ferma restando, certamente, la necessità di valutare – dal punto di vista della ragionevolezza e proporzionalità – ogni singola fattispecie normativa regionale.

In un sistema elettorale a turno unico di votazione⁷⁹, dove tra l'altro è prevista la possibilità di esprimere il voto disgiunto⁸⁰, la mancata previsione di una soglia minima di voti validi da conseguire per ottenere il premio di maggioranza – sia da parte della lista o gruppo di liste collegate al candidato eletto Presidente, sia da parte di quest'ultimo – non sembra consentire un ragionevole contemperamento tra le esigenze della governabilità e quelle della rappresentanza.

Alla luce di quanto è emerso dalla lettura congiunta delle sentenze della Corte costituzionale, tali leggi non contemplano – al pari della legge n. 270/2005 e a differenza di quanto rilevato nella legislazione trentina – quel meccanismo di bilanciamento, in difetto del quale la necessità della stabilità governativa e della formazione di solide maggioranze finisce col comprimere il diritto degli elettori di essere rappresentati, nel rispetto delle scelte operate nelle urne, come esigono i principi costituzionali di cui si assume la violazione.

⁷⁷ V. C. COST., Sent. 275/2014, *Cons. dir.*, punto 3.1.1.

⁷⁸ In linea con le argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 a proposito della l. n. 270/2005.

⁷⁹ Così, ad esempio, anche nelle regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e a differenza della regione Toscana nella quale la nuova legge elettorale prevede un sistema con doppio turno.

⁸⁰ Come nelle regioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna (giusta la recente l.r. n. 21/2014), Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia.

6. Brevi osservazioni sul voto di preferenza e sulle leggi elettorali regionali

Dopo le motivazioni adottate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014, per censurare il sistema a liste bloccate accolto dalla legislazione nazionale, è opportuno svolgere qualche considerazione sulla legittimità del premio di maggioranza distribuito attraverso il cd. listino regionale, ancora presente in alcune leggi elettorali regionali insieme alle liste circoscrizionali provinciali.

In via di principio, i listini regionali potrebbero suscitare seri dubbi di legittimità costituzionale: dal momento che i candidati in essi inclusi non vengono eletti dai cittadini attraverso il voto di preferenza ma selezionati dai partiti politici⁸¹, ciò potrebbe intendersi come lesione del principio della libertà di voto.

Tuttavia, bisogna preliminarmente rilevare come tale istituto, delineato dalla l. n. 43/1995, originariamente non fosse stato pensato come strumento attraverso il quale sottrarre un certo numero dei consiglieri regionali all'elezione da parte del corpo elettorale per riservarli alla valutazione esclusiva dei partiti. Il listino svolgeva, per un verso, funzione di bilanciamento tra i gruppi della coalizione a sostegno del candidato Presidente, per l'altro, aveva la specifica finalità di garantire, in seno ai Consigli regionali, la presenza di consiglieri che potessero vantare competenze tecniche, oltre che politiche, garanzia che sarebbe stata elusa se fosse stata interamente rimessa ai cittadini la scelta dei propri rappresentanti, in considerazione dell'incertezza degli esiti elettorali.

A ben guardare, inoltre, anche alla luce del principio espresso dalla sentenza n. 1/2014, per il quale l'irragionevolezza delle liste bloccate si collegherebbe all'ampiezza delle liste medesime, il sistema regionale del listino non si presenta come del tutto irragionevole. Infatti, per il Giudice costituzionale, il vizio di legittimità delle norme che "non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati" trovava fondamento nella circostanza che "alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno dell'indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione", poiché alterava "per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti (...), impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente"⁸².

I parametri offerti dalla Corte per determinare la legittimità costituzionale del sistema elettorale non escluderebbero perciò che vi siano candidati eletti senza voto di preferenza degli elettori, ma semplicemente che questi possano rappresentare la totalità o la maggior parte degli eletti, dal momento che si tratterebbe di garantire i cittadini nella scelta dei propri

⁸¹ Ai quali, secondo scelte già operate in sede di Assemblea Costituente, la Costituzione non attribuisce poteri di carattere costituzionale, né poteri propri in ordine alle elezioni, ma solo funzioni aventi rilevanza costituzionale, in quanto strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati, posti, dunque, a tutela del pluralismo: v. ASS. COST., I Sottocommissione, seduta pomeridiana, 20 novembre 1946, p. 409 ss.

⁸² V. C. COST., Sent. n. 1/2014, *Cons. dir.*, punto 5.1.



rappresentanti, senza sottrarre loro “ogni margine di scelta”, per consegnarla totalmente nelle mani dei partiti.

Si noti, inoltre, che, in tal modo, la Corte costituzionale non ha inteso imporre l’adozione di uno specifico sistema elettorale, scelta che costituisce espressione della discrezionalità legislativa, come più volte ricordato, tanto più l’adozione “obbligata” di un sistema che preveda il voto di preferenza. Infatti, lascia aperte diverse opzioni, laddove afferma che la normativa censurata è del tutto differente da altri sistemi, nei quali il meccanismo delle liste bloccate opera solo per una parte dei seggi, o con circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente modesto “da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)”⁸³.

Se sono questi i criteri forniti dalla Corte, sembra doversi dedurre la legittimità delle leggi elettorali regionali, nelle parti in cui prevedono, accanto alle liste provinciali, il cd. listino regionale, utilizzato per la distribuzione del premio di maggioranza.

In queste, infatti, è certamente prevalente il voto di preferenza, che riguarda tutti i candidati delle liste provinciali, ai quali sono destinati la maggior parte dei seggi del Consiglio regionale: ciò che, peraltro, rende le leggi regionali del tutto assimilabili ad alcuni dei sistemi implicitamente riconosciuti legittimi dalla Corte costituzionale.

Ad ogni modo, è innegabile che la presenza del listino regionale sollevi diverse critiche non solo di opportunità politica sul metodo di distribuzione del premio ma anche, e forse soprattutto, sulla modalità di intendere il mandato elettorale. Tuttavia, una discussione su questi temi esula chiaramente da queste note, relative ai soli profili di legittimità costituzionale dei sistemi elettorali regionali, dopo la sentenza n. 1 del 2014.

⁸³ *Ibidem.*