



IL RIPARTO DI COMPETENZE NORMATIVE TRA STATO E REGIONI IN MATERIA ELETTORALE*

di

Alfonso Vuolo

*(Ricercatore di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II)*

25 luglio 2012

Sommario: 1. Il riparto nell'originario disegno costituzionale. – 2. La legge n. 108 del 1968 e la successiva legge n. 43 del 1995. – 3. La legge costituzionale n. 1 del 1999. – 4. Il regime transitorio e la mancanza della legge-cornice. – 5. Il riparto nel vigente testo costituzionale. – 6. Le peculiarità della legislazione concorrente in materia elettorale. – 7. Le opzioni statutarie con particolare riguardo al concorso tra le fonti regionali nella disciplina della materia. – 8. La legge n. 165 del 2004 e le successive scelte compiute in sede regionale. – 9. Il caso delle leggi regionali riproduttive delle leggi statali. – 10. La vicenda delle Regioni ad autonomia speciale.

1. *Il riparto nell'originario disegno costituzionale.* – In origine l'art. 122 della Costituzione sanciva, con riferimento alle Regioni di diritto comune, che il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali erano stabiliti con legge della Repubblica. Si trattava, dunque, di settori affidati alla competenza esclusiva dello Stato, ciò che, in via implicita, trovava conferma nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione, laddove non erano menzionati nell'elenco delle materie di legislazione concorrente.

* Articolo sottoposto a referaggio - In corso di pubblicazione in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Giappichelli, Torino, 2012.

Alla luce di ciò si comprende anche la scarsa attenzione alla necessità di stabilire con precisione i confini della “materia elettorale”. Il catalogo dei vari oggetti contenuti nell'art. 122, unitamente alla competenza legislativa generale dello Stato, non lasciavano margini interpretativi sul punto: era sicura la competenza del legislatore statale su ogni ipotetico “segmento” della materia stessa.

Il dubbio, come si dirà più avanti, sarebbe emerso invece al momento della modifica dell'art. 122, determinata dalla legge cost. n. 1 del 1999, e, ancor di più, con la successiva revisione dell'art. 117 della Costituzione, ad opera della legge cost. n. 3 del 2001, per effetto della quale, come noto, le Regioni ora hanno, fra l'altro, competenza residuale sul piano legislativo. Vero è che le Regioni di diritto comune avrebbero potuto regolare tale settore nell'ipotesi in cui il legislatore statale avesse delegato l'esercizio della funzione ai sensi del secondo comma dell'art. 117, prima della sua novella. Tuttavia, non essendo mai stata esercitata tale facoltà, la disciplina elettorale dei consigli regionali è restata fino al 1999 di dominio esclusivo della legge statale.

Sul piano logico il mancato riconoscimento di una qualsivoglia funzione in favore del legislatore regionale era preceduto, in qualche misura, dal fatto che nessuna forma di autonomia era attribuita alla Regione in materia di forma di governo. L'art. 122 stabiliva, infatti, che il Presidente e i membri della Giunta erano eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti. Alla legge statutaria era riconosciuta la sola possibilità di stabilire, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, le norme relative all'organizzazione interna.

Diversamente accadeva per le Regioni ad autonomia differenziata. Infatti, esclusa la Valle d'Aosta¹, gli statuti speciali a esse riconoscevano, in materia, una competenza legislativa di tipo esclusivo², con la sola eccezione del Friuli Venezia Giulia, ove aveva natura concorrente³.

¹ Riservata alla legge statale dall'art. 16 dello Statuto, che stabiliva: «*Il Consiglio della Valle è composto di trentacinque consiglieri, eletti a suffragio universale, uguale, diretto e segreto secondo le norme stabilite con legge dello Stato, sentita la Regione*». La legge n. 1257 del 1962 ha stabilito le norme riguardo alla composizione del Consiglio regionale.

² L'art. 2 dello Statuto siciliano stabiliva che: «*L'Assemblea regionale è costituita di novanta Deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche*».

L'art. 16 dello Statuto sardo sanciva che: «*Il Consiglio regionale è composto di consiglieri eletti, in ragione di uno ogni ventimila abitanti, a suffragio universale, diretto, uguale e segreto e con sistema proporzionale, secondo le norme stabilite con legge regionale*».

L'art. 19 dello Statuto del Trentino Alto Adige statuiva che: «*Il Consiglio regionale è eletto con sistema proporzionale ed a suffragio universale diretto e segreto, secondo le norme stabilite con legge regionale*».

³ L'art. 5 stabiliva che: «*Con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'art. 4 ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie, la Regione ha potestà legislativa nelle*

Ma, al di là del differente carattere⁴, è condivisibile l'opinione espressa in dottrina, secondo la quale vi era una sostanziale omologazione tra le varie normative riconducibile a una pluralità di ragioni, prima fra le quali la circostanza che gli statuti speciali – approvati, come noto, con legge costituzionale ai sensi dell'art. 116 della Carta – avevano introdotto una disciplina estesa, per quanto di principio, della materia⁵.

2. *La legge n. 108 del 1968 e la successiva legge n. 43 del 1995.* – Per le Regioni ordinarie la legge 108 del 1968 ha disciplinato la composizione del Consiglio regionale, la sua durata, l'elezione a suffragio universale e diretto, il numero dei consiglieri, le condizioni di ineleggibilità e incompatibilità, la convalida degli eletti e il contenzioso.

Per quanto concerne, in particolare, le modalità di composizione del Consiglio regionale fu adottato all'epoca il criterio proporzionale con liste di candidati concorrenti, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale. Ogni elettore disponeva di un voto di lista con facoltà di attribuire un numero variabile di preferenze⁶.

Il territorio di ciascuna Regione veniva ripartito in circoscrizioni elettorali corrispondenti alle rispettive province.

In particolare, il riparto dei seggi tra le liste avveniva in base alla cifra elettorale di ciascuna lista. A tal fine il totale delle cifre elettorali di tutte le liste veniva diviso per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione più uno (formula Hagenbach-Bischoff), ottenendo così il

seguenti materie: 1) elezioni del Consiglio regionale, in base ai principi contenuti nel capo secondo del titolo terzo ...». Secondo, poi, l'art. 13: «Il Consiglio regionale è eletto a suffragio universale diretto, uguale e segreto, con sistema proporzionale e con utilizzazione dei voti residui in sede regionale, secondo le norme stabilite con legge regionale».

Secondo L. PALADIN, Diritto regionale, Padova, 1997, 319 – 320, la previsione friulana aveva carattere di indiretta interpretazione autentica di tutti i precedenti testi statutari, conseguendone – nel passato – una natura concorrente della competenza in materia di tutte le Regioni speciali. A sostegno di tale tesi si invocava la sentenza della Corte n. 26 del 1965, la quale, però, si riferisce al peculiare profilo del diritto di elettorato attivo e passivo, ma non risultano pronunce che finiscano con l'assorbire nella legislazione bipartita altre parti della materia elettorale, come, ad esempio, la formula per la composizione del Consiglio regionale. È intuibile che già affiorava il profilo problematico di una actio finium regundorum della materia elettorale, circoscritta, allora, alle Regioni ad autonomia differenziata, ma che, per effetto delle successive modifiche costituzionali, si sarebbe esteso anche a quelle di diritto comune.

⁴ In ogni caso, la Corte costituzionale – anche con recenti pronunce (sentenze n. 143 del 2010 e n. 277 del 2011) – non ha esitato a riconoscere alla Regione una potestà in materia di tipo primario, nelle quali si precisa che essa «deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto».

⁵ Così, tra gli altri, L. PALADIN. *Diritto regionale*, Padova, 1997, 318 ss.

⁶ L'elettore poteva manifestare una preferenza nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei consiglieri regionali da eleggere era fino a cinque, non più di due nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei consiglieri da eleggere era da sei a quindici e non più di tre nelle altre (art. 13).

quoziente elettorale circoscrizionale (altrimenti detto “quoziente naturale corretto”)⁷. Venivano, quindi, attribuiti ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risultava contenuto nella cifra elettorale della stessa lista. I rimanenti seggi, non assegnati, venivano attribuiti al collegio unico regionale. Nell'ambito di questo si determinava, per ciascun gruppo di liste provinciali aventi il medesimo contrassegno, il numero dei voti residuati. Dopodiché si divideva la somma dei voti residuati di tutti i gruppi di liste per il numero dei seggi da attribuire; nell'effettuare la divisione, si trascurava la eventuale parte frazionaria del quoziente. Il risultato costituiva il quoziente elettorale regionale.

Si divideva, poi, la somma dei voti residuati di ogni gruppo di liste per tale quoziente: il risultato rappresentava il numero dei seggi da assegnare a ciascun gruppo. I seggi che rimanevano ancora da attribuire erano rispettivamente assegnati ai gruppi per i quali le ultime divisioni avevano dato i maggiori resti⁸.

I seggi spettanti a ciascun gruppo di liste erano, poi, attribuiti alle rispettive liste nelle singole circoscrizioni seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuati, espressi in percentuale rispetto al relativo quoziente circoscrizionale⁹.

Il metodo proporzionale, su base provinciale, col sistema del quoziente e recupero dei voti nel collegio unico regionale ricalcava nelle sue linee essenziali il meccanismo elettorale vigente per l'elezione della Camera dei deputati: consisteva in un metodo essenzialmente proporzionale.

Esso, tuttavia, era destinato ad essere largamente rivisitato allorché si aprì sulla spinta delle consultazioni referendarie, una nuova "stagione" dei sistemi elettorali. Prima la legge n. 81 del 1993 determinò una evidente torsione monocratica del sistema di governo locale con la previsione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia¹⁰, abbinata alla garanzia per costoro di vedersi assicurata una larga maggioranza in senso alle assemblee rappresentative; poi, le leggi nn. 276 e 277 dello stesso anno modificarono il sistema di elezione dei due rami del Parlamento in senso prevalentemente maggioritario con l'adozione del collegio uninominale con formula *plurality*, che avrebbe favorito, nel volgere di poco tempo, una contesa elettorale marcatamente bipolare con indicazione del *leader* da parte di ciascun schieramento.

⁷ Nell'effettuare la divisione si trascurava la eventuale parte frazionaria del quoziente.

⁸ In caso di parità di resti, a quei gruppi che avevano avuto i maggiori voti residuati. A parità anche di questi ultimi si procedeva a sorteggio.

⁹ A tal fine si moltiplicava per cento il numero dei voti residuati di ciascuna lista e si divideva il prodotto per il quoziente circoscrizionale.

¹⁰ M. SCUDIERO, *L'elezione diretta del Sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Regioni*, 1993, spec. 636; S. STAIANO, *Il Sindaco nella forma di governo comunale*, in F. PINTO – S. STAIANO, *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 1998, spec. 66;

In questo scenario istituzionale il sistema elettorale regionale aveva finito col rappresentare un elemento spurio. Tant'è che nel dibattito politico affiorava sempre più spesso la scarsa autorevolezza dei vertici regionali a fronte dell'investitura popolare di cui godevano quelli locali (specie dei grandi comuni).

Per cui, sia pure con qualche ritardo, si intese porre rimedio alla "anomalia": così la legge n. 108 del 1968 fu in parte modificata e in parte sostituita dalla legge n. 43 del 1995. Fu impressa, sul piano strettamente elettorale, una svolta maggioritaria sulla scorta del modello locale, ma, a differenza di questo, non fu possibile, in virtù delle superiori previsioni costituzionali, intervenire sulla forma di governo se non stabilendo, come si vedrà, una singolare, quanto criticata, causa di scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Riguardo al meccanismo di traduzione dei voti in seggi, sull'impianto proporzionale, tracciato dalla legge 108 del 1968, si innestano due correttivi determinando la connotazione di sistema elettorale misto¹¹: uno verso l'alto, dato dal premio di maggioranza; l'altro verso il basso, costituito dalle soglie di sbarramento.

In particolare, quattro quinti dei consiglieri assegnati a ciascuna Regione continuano a essere eletti sulla base di liste provinciali concorrenti. Il restante quinto, invece, è scelto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti, che sono comunemente indicate come "listini bloccati": non è possibile esprimere per questi il voto di preferenza, essendo rilevante solo l'ordine di presentazione dei candidati. La consegna della lista regionale deve, a pena di nullità, essere accompagnata dalla dichiarazione di collegamento con almeno un gruppo di liste provinciali¹² presentate in non meno della metà delle province della Regione¹³. Più liste provinciali possono collegarsi alla medesima lista regionale¹⁴. L'elettore può esprimere una sola preferenza nell'ambito della lista provinciale prescelta¹⁵. La scheda è unica¹⁶. È prevista la possibilità del così detto voto disgiunto, per cui l'elettore può esprimere il suo voto per una

¹¹ Così, tra gli altri, C. FUSARO – M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, n. 6, 1013.

¹² Le liste provinciali e la lista regionale collegate sono contrassegnate dal medesimo simbolo. Tale dichiarazione è efficace solo se convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati alla presentazione delle liste provinciali interessate.

¹³ Con arrotondamento all'unità superiore.

¹⁴ In tal caso, la lista regionale è contrassegnata da un simbolo unico, ovvero dai simboli di tutte le liste ad essa collegate.

¹⁵ Scrivendo il cognome, ovvero il nome e cognome di uno dei candidati compresi nella lista stessa.

¹⁶ Accanto al contrassegno di ciascuna lista provinciale è, infatti, riportato il nome e cognome del capolista della lista regionale collegata. In caso di collegamento di più liste provinciali con la medesima lista regionale, il nome e cognome del capolista e il relativo contrassegno o i relativi contrassegni sono posti al centro di tale secondo rettangolo.

delle liste regionali anche non collegata alla lista provinciale prescelta e per il suo capolista tracciando un segno sul simbolo della lista o sul nome del capolista¹⁷.

L'Ufficio centrale regionale provvede al riparto della restante quota di seggi, che costituisce il così detto “premio di maggioranza variabile” e individua la lista regionale che abbia riportato il maggior numero di voti in ambito regionale.

Dopodiché:

a) qualora il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale vincente abbiano conseguito una percentuale di seggi pari o superiore al 50 per cento dei seggi assegnati al Consiglio, sono proclamati eletti i primi candidati compresi nella lista regionale fino alla concorrenza del 10 per cento dei seggi assegnati al Consiglio (ovvero la metà di quello che dovrebbe essere il premio di maggioranza), mentre i restanti seggi vengono attribuiti alle restanti liste provinciali avversarie¹⁸;

b) qualora, invece, il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale vincente abbiano conseguito una percentuale di seggi inferiore al 50 per cento dei seggi assegnati al Consiglio, è assegnato l'intero premio di maggioranza (il quinto del totale dei seggi, come detto) alla lista regionale vincente con conseguente proclamazione di tutti i candidati in essa compresi¹⁹;

c) se, però, la lista regionale vincente e quelle provinciali ad essa collegate, nonostante l'attribuzione del premio di maggioranza, non abbiano raggiunto la soglia del 55 per cento dei seggi assegnati al Consiglio, viene attribuita alla lista regionale vincente una quota aggiuntiva in modo da raggiungere il 55 o il 60 per cento del totale dei seggi del Consiglio (nella composizione così integrata con arrotondamento all'unità inferiore²⁰) a seconda se la lista regionale abbia riportato meno o più del 40% dei voti validi²¹.

È appena il caso di rilevare che, per effetto combinato del voto disgiunto e del premio di maggioranza, può darsi il caso che il raggruppamento vincente nelle circoscrizioni provinciali

¹⁷ Se, invece, l'elettore esprime il suo voto soltanto per una lista provinciale, esso si intende validamente espresso anche a favore della lista regionale collegata.

¹⁸ A tal fine l'Ufficio centrale divide la somma delle cifre elettorali conseguite dai gruppi di liste provinciali in questione per il numero dei seggi da ripartire; nell'effettuare l'operazione, trascura la eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste per il quoziente così ottenuto: il risultato rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascun gruppo. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati ai gruppi per i quali queste ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, ai gruppi che hanno conseguito le maggiori cifre elettorali.

¹⁹ Qualora alla lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati, i seggi residui sono ripartiti tra i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale.

²⁰ Tali seggi sono ripartiti tra i gruppi di liste collegate

²¹ O anche esattamente il 40% dei voti validi.

veda la coalizione avversaria ottenere la maggioranza dei seggi per il solo fatto che il relativo listino regionale sia risultato vincente.

L'altro correttivo del metodo proporzionale è rappresentato dalla clausola di sbarramento. Non sono, infatti, ammesse all'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto, nell'intera Regione, meno del 3 per cento dei voti validi, a meno che sia collegato a una lista regionale che ha superato la percentuale del 5 per cento. E' evidente che la clausola risulta di facile aggiramento, perché al partito che presume di avere meno del 3% dei consensi, sarà sufficiente dichiarare collegamento con una lista regionale (e, dunque, aderire ad uno schieramento), che, verosimilmente, è destinata a superare il 5% dei suffragi in ambito regionale.

Il sistema, così delineato, favorisce il formarsi di larghe coalizioni: queste, per un verso, agevolano la conquista del premio di maggioranza e, per l'altro, gratificano le stesse liste minori, che, nel confluire in raggruppamenti più ampi, si sottraggono all'applicazione della clausola di sbarramento posta al 3%, finendo con l'aver concrete *chances* di ottenere una propria rappresentanza. Ne deriva che la competizione assume una caratterizzazione marcatamente bipolare²², pur non risolvendosi il problema della frammentazione partitica, anzi accentuandosi in ragione dei congegni distorsivi appena descritti.

Venendo alla previsione che interessa la forma di governo, l'art. 8 prescriveva che, «*se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio*»²³: come è stato notato, è evidente la natura compromissoria fra la scelta della sostanziale investitura diretta del Presidente regionale e quella del formale carattere consiliare della sua nomina²⁴.

Ai fini della perimetrazione della materia, nella scenario che delineeranno le successive modifiche costituzionali, è importante notare, in conclusione, che, oltre al meccanismo di traduzione dei voti in seggi, la legge n. 43 del 1995 stabilisce, da un canto, limiti alla spesa per la campagna elettorale di ciascun candidato, partito, movimento o lista²⁵ e, dall'altro,

²² Come dimostra, tra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in *Le leggi elettorali regionali. Problematiche approfondimenti*, cit., spec. 79 ss.

²³ Il Presidente della Repubblica con proprio decreto, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, dichiara che si è verificato il citato presupposto per la riduzione della durata in carica del Consiglio regionale.

²⁴ A. DI GIOVINE – F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Regioni*, 1996, n. 1, 11 ss..

²⁵ Ciascun candidato alle elezioni regionali in una lista provinciale non può superare l'importo massimo dato dalla cifra fissa pari a lire 60 milioni incrementato di una ulteriore cifra pari al prodotto di lire 10 per ogni cittadino residente nella circoscrizione. Per i candidati che si presentano nella lista regionale il limite delle spese per la campagna elettorale è pari a lire 60 milioni. Per coloro che si candidano in più liste provinciali le spese per la campagna elettorale non possono comunque superare l'importo più alto consentito per una candidatura

regole in materia di contributo finanziario a carico dello Stato in favore degli stessi partiti per le spese sostenute²⁶.

3. *La legge costituzionale n. 1 del 1999.* – La legge cost. n. 1 del 1999, come noto, ha incisivamente variato la forma di governo e il sistema elettorale regionale, finendo con l'offrire copertura costituzionale ai meccanismi che si erano introdotti con la legge ordinaria n. 43 del 1995²⁷.

In particolare, l'impianto riformatore è articolato da previsioni, da un lato, stabili e, dall'altro, transitorie.

Per quanto attiene alle prime, viene in risalto la revisione dell'art. 123 della Costituzione per effetto della quale alle Regioni è riconosciuta una più ampia potestà statutaria per quanto concerne sia il procedimento di formazione dello statuto sia per gli oggetti da disciplinare sia, ancora, per i limiti da osservare, essendo rimosso il riferimento alle leggi della Repubblica. Alle Regioni, in particolare, è riconosciuta la possibilità di determinare la propria forma di governo.

L'autonomia, però, non è illimitata.

Intanto, l'ultimo comma del novellato art. 122 stabilisce il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il terzo comma dell'art. 126 stabilisce, poi, che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio»²⁸. Si tratta della nota clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*. È, dunque, precluso un assetto autenticamente

aumentato del 10 per cento. Per coloro che si candidano in una o più circoscrizioni provinciali e nella lista regionale le spese per la campagna elettorale non possono comunque superare l'importo più alto consentito per una delle candidature nelle liste provinciali aumentato del 30 per cento. Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento o lista, che partecipa alle elezioni non possono superare la somma risultante dall'importo di lire 200 moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini residenti nelle circoscrizioni provinciali nelle quali ha presentato proprie liste.

²⁶ Il contributo è determinato nella misura risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 1.200 per il numero degli abitanti della Repubblica quale risulta dall'ultimo censimento generale. Il contributo è ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna Regione è ripartita, proporzionalmente ai voti ottenuti, tra le liste concorrenti nelle circoscrizioni provinciali che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto al Consiglio regionale della Regione interessata.

²⁷ Sul disegno complessivo della revisione costituzionale si veda, tra gli altri, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *costituzionalismo.it*, 29 settembre 2003.

²⁸ In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

presidenziale: la differenziazione è, in realtà, racchiusa – come è stato efficacemente evidenziato – «in una banda di oscillazione interna alla forma di governo parlamentare»²⁹.

Per quanto, invece, attiene più da vicino all'oggetto dell'indagine viene in rilievo l'art. 122, primo comma, secondo il quale «*il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*».

Le Regioni, dunque, ottengono una potestà legislativa di tipo concorrente in materia elettorale.

Il limite annoverato, ovvero quello dei «principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», evoca senza alcun dubbio il modello della potestà bipartita. Tuttavia, nel porre a raffronto gli artt. 117 e 122, affiorano diverse asimmetrie, dovute, in parte, alla sfasatura temporale delle revisioni cui sono stati sottoposti. Ad esempio, l'art. 122 novellato non conta il limite dell'interesse nazionale³⁰, contemplato, come noto, nel primo comma dell'allora vigente art. 117, ma poi anch'esso destinato ad essere soppresso con la revisione complessiva del Titolo V nel 2001³¹.

Per quanto attiene alla delimitazione della materia, in apparenza, non sembrerebbero esservi discontinuità tra l'originaria disposizione e quella vigente, ma ad una più attenta lettura così non è. Se è vero, infatti, che continuano ad essere adoperate le precedenti formule (ad esempio, «il sistema di elezione»), la competenza si dilata ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità», che interessano ora anche il Presidente e gli altri componenti della Giunta regionale oltre che, come nel passato, i consiglieri regionali: ciò è dovuto alla circostanza che, per effetto dell'ultimo comma del novellato art. 122, i membri dell'esecutivo possono anche non rivestire la carica di consigliere regionale³².

Ulteriori novità possono cogliersi sul piano del fondamento normativo.

In relazione al mutato titolo della competenza legislativa in questione (da esclusiva statale a concorrente) si spiega la premura del legislatore costituzionale nell'affidare alla competenza

²⁹ S. CECCANTI, *Federalismo e forme di governo. L'inopportunità delle differenziazioni di modello. Le buone (e persistenti) ragioni della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Il Filangieri*, 2004, n. 1, 69.

³⁰ Ma in effetti l'interesse nazionale è sempre sullo sfondo della vicende dell'autonomia, in quanto coesistente al principio fondamentale dell'unità e indivisibilità della Repubblica, come nota, da ultimo, S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Regioni*, n. 2/3, 2011, spec. 566 – 567.

³¹ Revisione che, sotto altro versante, profilerà ulteriori disallineamenti nel campo della potestà legislativa concorrente come si dirà più avanti.

³² Così tra gli altri, A. PERTICI, *Art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, spec. 2428.

piena del legislatore statale la fissazione della durata degli organi elettivi³³. Scompare, inoltre, nel vigente art. 122 il riferimento al numero dei consiglieri regionali, in quanto, evidentemente, assorbito nel concetto di «forma di governo», affidato ora alla potestà statutaria della Regione³⁴: come chiarito di recente dalla Corte, la previsione statutaria che stabilisce un numero fisso di consiglieri costituisce un vincolo inderogabile per il legislatore regionale non potendosi nemmeno invocare le ragioni della governabilità, sottese a determinati meccanismi premiali per lo schieramento vincente³⁵.

All'indomani della riforma ad opera della legge costituzionale n. 1 del 1999 è, infatti, apparsa subito chiara la difficoltà del coordinamento tra la potestà statutaria della Regione in materia di forma di governo e quella legislativa in materia elettorale³⁶, contrassegnata dall'intermediazione del legislatore statale nel fissare i principi fondamentali della disciplina. Non poche, infatti, sono state le pronunce d'incostituzionalità per sfioramento degli ambiti di competenza.

È stata, ad esempio, rilevata l'illegittimità della norma statutaria secondo la quale «i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale»: si trattava della palese invasione dell'area legislativa riservata alla «*legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica*»³⁷, ai sensi dell'art. 122, c. 1, della Costituzione. Il Giudice delle leggi in questo caso chiarisce che «non si può

³³ In tal senso si esprime anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 2004, punto 8 del considerato in diritto. Nel concetto di durata è stato escluso che possa rientrare il numero dei mandati che possono essere ricoperti da coloro che vengono eletti, c.f.r. Corte di Appello, Milano, sez. IV, 20 maggio 2011, n. 1404. In dottrina A. STERPA, *Commento all'articolo 5*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, cit., 175 ss.

³⁴ In giurisprudenza si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 2006.

In dottrina ritengono, tra gli altri, che l'oggetto appartenga alla fonte statutaria M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in *Le leggi elettorali regionali. Problematiche approfondimenti*, a cura di M. Raveraira, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, spec. 6; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. Chiaromonte e G. Tarli Barbieri, Bologna, 2007, 58; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI - C. FUSARO, *Elezioni dirette del presidente delle giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, 105 ss..

Al riguardo va segnalato che l'art. 14, d.l. n. 138 del 2011, convertito in legge n. 148 del 2011, nell'ambito delle misure per la stabilizzazione finanziaria e del contenimento delle spese degli apparati istituzionali, ha stabilito che le Regioni debbono adeguare i propri ordinamenti tenendo conto del numero massimo dei consiglieri e degli assessori da essa stabilito in relazione al numero di abitanti. La norma potrebbe essere oggetto di censure di costituzionalità, potendo interessare la materia «forma di governo», assegnata alla competenza statutaria.

³⁵ Sentenza n. 188 del 2011; si veda anche Corte di Appello, Bari, 29 aprile 2010, in *Foro italiano*, 6, I, 1926. In dottrina per un commento alle precedenti decisioni sul punto del Giudice amministrativo, A. STERPA, *Il numero dei consiglieri regionali tra Giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in *Foro amministrativo Tar*, 2010, 9, 3052 ss.

³⁶ Profilo evidenziato, tra gli altri, da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, 2010, spec. par. 7.

³⁷ Sentenza n. 2 del 2004, punto 4 del considerato in diritto.

pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi e a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie»³⁸.

Il tentativo di tenere distinti i due ambiti materiali, come può intuirsi, non è sempre agevole proprio per la reciproca influenza³⁹. Ciò è facilmente ravvisabile allorché la Corte giudica illegittima una previsione statutaria in base alla quale viene stabilita l'incompatibilità fra l'incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale. Il Giudice costituzionale, nell'occasione, pur dando atto che si tratta di scelte che possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, sottolinea che «il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria»⁴⁰. Si tratta, dunque, per lo statuto – stando al lessico della Corte – di svolgere «un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo».

Così composto il quadro, è innegabile l'importanza della funzione assegnata al legislatore regionale proteso a raccordare la normativa statutaria in tema di forma di governo e i principi fondamentali, stabiliti dal legislatore statale, per quanto concerne il sistema di elezione degli organi regionali.

³⁸ Sentenza n. 2 del 2004, punto 8 del considerato in diritto.

³⁹ Secondo M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Regioni*, 2004, spec. 879 la legge quadro statale sarebbe norma interposta anche nei confronti della fonte statutaria.

⁴⁰ Sent. 378 del 2004, punto 8 del considerato in diritto. Principio pedissequamente ribadito nella sentenza 379 del 2004, punto 10 del considerato in diritto.

4. *Il regime transitorio e la mancanza della legge-cornice.* – In attesa della entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 stabilisce un regime transitorio, caratterizzato dall'elezione contestuale del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale sulla base modalità previste dalla legge ordinaria n. 43 del 1995. Ne deriva che sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale coloro i quali sono a capo delle liste regionali, essendo tra questi proclamato eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale⁴¹.

Nell'ambito del sistema provvisorio è previsto, inoltre, che entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nomina i componenti della Giunta, fra i quali un vicepresidente, che possono essere successivamente revocati. Nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente medesimo⁴². Si svolgono, altresì, nuove elezioni di entrambi gli organi in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente.

L'assetto transitorio, in effetti, si caratterizza per avere elevato a livello costituzionale alcuni meccanismi previsti dalla legge ordinaria: il capolista regionale è il candidato alla presidenza della Giunta con la conseguenza di delineare un sistema di elezione diretta del vertice dell'esecutivo ma con caratteri non riconducibili alle ricostruzioni comparative dei modelli noti⁴³.

Tale sistema trova applicazione fino al realizzarsi di una duplice condizione: l'approvazione, da un canto, del nuovo statuto e, dall'altro, della nuova legge elettorale in esecuzione della potestà concorrente delineata dal novellato primo comma dell'art. 122.

Dovrebbero nell'ordine essere approvati: lo statuto, la legge-quadro, la normativa elettorale regionale. In alternativa: la legge-cornice, lo statuto e la normativa regionale sub-statutaria.

È possibile, però, qualche scostamento.

⁴¹ Il Presidente della Giunta regionale fa parte del Consiglio regionale. È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente.

⁴² Presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione.

⁴³ Come osserva S. STAIANO, *Le elezioni regionali in tempo di crisi del sistema*, in *federalismi.it*, n. 2/2010, 27 gennaio 2010, spec. 1 e 2, il quale evidenzia l'assetto monistico e unidimensionale che ne è derivato del governo regionale, rafforzato dalla formula elettorale prescelta. Sul tema dello stesso Autore, *Dopo le elezioni Regioni e partiti nel tempo intermedio*, *ivi*, n. 7/2010, 7 aprile 2010; *Prolegomeni a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, *ivi*, n. 3/2012, 8 febbraio 2012.

Innanzitutto, in caso di inerzia regionale, le regole legislative statali di cui alle leggi nn. 108 del 1968 e 43 del 1995, in forza del generale principio di continuità⁴⁴, conservano la loro efficacia, che, nella specie, risulta “rin vigorita” dal parziale recepimento in fonte costituzionale. Se ne deve desumere, di contro, che, così come avvenuto nel caso del così detto “decreto salva-liste”, l'interpretazione in via legislativa delle norme statali vigenti può vincolare, in base al principio di continuità, le sole Regioni che non si sono dotate di una propria normativa⁴⁵.

Non v'è dubbio, poi, che l'approvazione dello statuto debba precedere quella della legge regionale, in quanto diversamente – anche secondo l'avviso del Giudice delle leggi – si potrebbero profilare «elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria»⁴⁶. Il principio elaborato circa la scansione temporale degli atti da approvarsi ha, però, trovato qualche mitigazione nella giurisprudenza costituzionale: ad esempio, nel caso in cui l'efficacia della legge regionale, la cui deliberazione ha preceduto quella dello statuto, sia posticipata all'entrata in vigore di quest'ultimo⁴⁷; oppure, allorché la legge elettorale abbia di poco preceduto l'entrata in vigore del nuovo statuto, essendo stata ritenuta essenziale la trattazione contemporanea dei due disegni di legge (elettorale e statutaria) e la loro coerenza, al fine di escludere che la prima abbia potuto influenzare la seconda⁴⁸.

Non solo, ma si è poi riconosciuto al Consiglio regionale la facoltà di intervenire in materia elettorale al solo limitato scopo di innovare per alcuni aspetti minori la disciplina delle leggi

⁴⁴ Principio, fra l'altro, ribadito dalla Corte con l'ordinanza n. 383 del 2002, nella quale si legge che: «... il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 – che riserva alla Regione la competenza legislativa in materia, tra l'altro, di incompatibilità dei consiglieri regionali (con il rispetto dei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica) – dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità (cfr. sentenza n. 13 del 1974 e ordinanza n. 269 del 1974), l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione».

⁴⁵ Ordinanza Ta.r. Lazio, Roma, sez. II-bis, 18 marzo 2010, n. 1239; Id., 20 marzo 2010, n. 1303. Tali pronunce fanno leva sulla sentenza della Corte n. 232 del 2006, nella quale si legge. «... l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante, e che non può ammettersi che tale potestà sopravviva – come sostiene la Regione – perché «solo l'autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l'unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede»: quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa – e non già di una “soggettiva” volontà “chiarificatrice” del suo autore – e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall'organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di «autore» della legge interpretata».

Tale lettura ben argomentata è stata poi ribaltata in sede d'appello, laddove si è fatto leva sulla *ratio* del decreto legge di introdurre norme qualificate di “interpretazione autentica” destinate ad essere vevoli per tutte le elezioni in corso, cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 marzo 2010, ordinanze nn. 1302 e 1303

⁴⁶ Sentenze nn. 4 del 2010 e 45 del 2011.

⁴⁷ Sentenza n. 3 del 2006, con riferimento alla legge regionale della Campania n. 4 del 2009.

⁴⁸ Sentenza n. 4 del 2010.

statali vigenti, eccetto ciò che, in attesa del nuovo statuto, è, direttamente o indirettamente, implicato dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999. Su questo versante la Corte ha avuto modo di precisare che la riduzione del listino regionale alla sola persona candidata alla carica di Presidente e la conseguente distribuzione dei seggi con il sistema maggioritario tra i gruppi di liste provinciali non possono essere considerati meri profili di dettaglio⁴⁹, mentre lo è la diversa ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni provinciali⁵⁰.

Va, comunque, precisato che, nella scansione temporale indicata, non è essenziale l'approvazione della legge quadro per decretare la conclusione della disciplina provvisoria.

Approvato lo statuto, è sufficiente la deliberazione della legge regionale, potendo trarsi, in via interpretativa, i principi dalla legislazione vigente in materia sullo schema di cui all'art. 9, legge n. 62 del 1953, sostituito dall'art. 17, legge n. 281 del 1970: ragionando altrimenti, «il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato»⁵¹. Tale impostazione è stata condivisa, in generale, dal legislatore statale, avendo ribadito l'art. 1, c. 3, legge n. 131 del 2003, che «*nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti*»⁵².

Non può sottacersi, tuttavia, del considerevole margine di discrezionalità che conseguirebbe dalla ricognizione dei principi medesimi⁵³, ma queste sono naturali vicende della potestà

⁴⁹ Ma in dottrina esprime perplessità G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte interpreta i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, 1, 633 ss.

⁵⁰ Corte cost., sentenza n. 45 del 2011.

⁵¹ Principio affermato dalla Corte anche in relazione alla materia elettorale con la sentenza n. 196 del 2003, punto 4 del considerato in diritto.

In precedenza, la Corte si era, invece, limitata ad evidenziare che: «Neppure rileva in questa sede il prospettato problema se, per compiere autonome scelte circa il proprio sistema elettorale, le Regioni debbano attendere la determinazione dei principi fondamentali da parte della legge statale, ai sensi dall'art. 122, primo comma, Cost., o se, di fronte all'inerzia del legislatore nazionale, possano desumere tali principi dalle leggi statali attualmente vigenti» (sentenza n. 304 del 2002, punto 4 del considerato in diritto).

⁵² È definitivamente tramontata l'idea secondo la quale, in assenza dei principi statali, gli unici limiti che vincolano il legislatore regionale nel mutato quadro costituzionale sarebbero quelli di cui al primo comma dell'art. 117. Sarebbe pure problematica, nel caso di specie, l'intuizione – che non ha avuto però seguito – di L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3°, 4° co*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2246, secondo il quale l'approvazione delle leggi-cornice condizionerebbe soltanto le materie “nuove” di cui al terzo comma dell'art. 117, categoria alla quale non sarebbe riconducibile la materia elettorale.

⁵³ All'indomani dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999 erano state manifestate in dottrina perplessità circa la possibilità di desumere i principi fondamentali dalle leggi vigenti in materia elettorale, attesa la loro eterogeneità, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Regioni*, 2000, n. 3 – 4, spec. 581.

A tal proposito deve notarsi anche il mancato esercizio da parte del Governo della delega legislativa contenuta nella citata legge n. 131 del 2003, intesa all'approvazione, con decreto legislativo, di testi unici meramente compilativi contenenti le disposizioni legislative di dettaglio relative alle materie di legislazione concorrente. Si

legislativa concorrente e non si caricano di alcune peculiarità in relazione alla materia elettorale⁵⁴, eccettuata la considerazione che questa fa blocco con la forma di governo, determinata dallo statuto regionale.

5. *Il riparto nel vigente testo costituzionale.* – La criticità di alcuni profili, cui si è accennato, si è acuita con l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001. Questa – nel modificare largamente il titolo V, parte II, della Costituzione – ha, in particolare, determinato un nuovo riparto della funzione legislativa. Come noto, il novellato art. 117 della Costituzione stabilisce una competenza esclusiva dello Stato in materie numerate (c. 2), una competenza concorrente tra Stato e Regione in altro catalogo delimitato di materie (c. 3) e, infine, una competenza residuale delle Regioni per tutte le materie non elencate in precedenza (c. 4).

Si dà il caso, però, che nulla viene stabilito per quanto concerne l'elezione degli organi regionali, che, non essendo annoverata negli elenchi di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 117, potrebbe ritenersi che sia “transitata” nella competenza generale del legislatore regionale, ai sensi del quarto comma. Tuttavia, dal tenore della riforma costituzionale del 2001 – e, soprattutto, dalla prevalente lettura che di essa è stata offerta – non può ricavarsi l'abrogazione implicita dell'art. 122 della Costituzione e, segnatamente, del suo primo comma. La legge cost. n. 3 del 2001 potrebbe, però, dispiegare un qualche effetto, giacché, in virtù del rovesciamento del criterio dell'assegnazione delle competenze, i “segmenti” materiali non riconducibili agli oggetti annoverati espressamente dall'art. 122 nella competenza ripartita, dovrebbero, a rigore, essere ascritti alla competenza residuale della Regione (e non più a quella che era la competenza generale dello Stato).

Ritorna, in effetti, il problema di delimitare la materia elettorale. Se si tiene conto della lettera dell'art. 122, primo comma, si individuano tre oggetti: il sistema di elezione, i casi di ineleggibilità e quelli di incompatibilità. Mentre il secondo e il terzo sembrerebbero sufficientemente delimitati⁵⁵, gli inconvenienti deriverebbero dal primo, giacché non è chiaro

trattava di atti ricognitivi, in quanto era ammesso apportare alla normativa vigente le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica.

⁵⁴ Per alcune applicazioni pratiche di tale metodo, con riguardo ai casi di incompatibilità, si veda la sentenza n. 201 del 2003, con la quale la Corte precisa che non la regola dettata dal legislatore statale costituisce un limite all'esercizio della potestà legislativa regionale ma il principio di cui essa è espressione. In argomento D. NARDELLA, *I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Regioni*, 2004, 1, 146 ss.

⁵⁵ Sui quali si veda, tra gli altri, M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità. Quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale?*, in *Regioni*, 2011, n. 1, 109 ss.; N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in *Le leggi elettorali regionali. Problematiche approfondimenti*, cit., 49 ss.; F. DRAGO, *Commento*

se il sistema di elezione debba essere inteso in senso restrittivo, identificandolo con la formula elettorale, oppure in senso ampio, potendo esservi ricompresa, ad esempio, la legislazione di contorno.

È stato osservato che osterebbe ad una lettura estensiva proprio la formulazione della disposizione costituzionale, in quanto non avrebbe alcun senso che al sistema di elezione, se appunto inteso in senso ampio, abbiano poi fatto seguito i casi di ineleggibilità e incompatibilità: la disposizione sarebbe pleonastica essendo il secondo e il terzo oggetto già compreso nel primo⁵⁶. L'interpretazione estensiva della locuzione «sistema di elezione», a Costituzione vigente, determinerebbe, inoltre, un singolare restringimento dell'autonomia legislativa regionale. Infatti, questa, avendo natura ripartita, sarebbe sempre soggetta alla legislazione statale di principio (espressa o, in mancanza, enucleabile in via interpretativa). Viceversa, accogliendo una tesi restrittiva, tutti gli oggetti che non rientrerebbero nel sistema di elezione, sarebbero riconducibili alla competenza residuale della Regione, con l'effetto per questa di essere soggetta ai soli limiti generali annoverati dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione⁵⁷.

La ricomposizione del quadro delle competenze non è certo agevole.

Ad esempio, non v'è dubbio che il contenzioso elettorale debba essere ascritto – ex art. 117, c. 2, lett. 1 – alla competenza piena del legislatore statale.

Per di più, molti oggetti, pure in astratto riconducibili alla materia elettorale, non possono essere nella disponibilità del legislatore regionale per evidenti limiti che discendono dal dettato costituzionale. Si pensi: a) al caso del diritto di elettorato attivo, fissato inderogabilmente dall'art. 48 alla maggiore età; b) alla impossibilità di estendere il diritto di voto a coloro i quali non sono cittadini⁵⁸; c) o, ancora, all'ipotetico disconoscimento del diritto di elettorato passivo a coloro i quali non sono residenti nel territorio regionale⁵⁹, consentito,

all'art. 2 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità), in La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali, a cura di B. Caravita, 41 ss.; nonché G. ROSA, Commento all'art. 3 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità), ivi, 65 ss.

⁵⁶ Così M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, cit., spec. 848.

⁵⁷ C. TUCCIARELLI, *Legislazione di principio e forma di governo regionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2005, 2. È stato notato che l'attrazione della così detta materia elettorale nell'orbita della legislazione residuale della Regione non incontrerebbe alcun vincolo per quanto attiene alla riserva di legge, M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, cit., 12.

⁵⁸ Sul tema T. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in *forumcostituzionale.it*.

⁵⁹ L'art. 6, legge reg. Toscana n. 25 del 2004, stabilisce espressamente che sono eleggibili alla carica di consigliere regionale i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Repubblica. Si tratta di una

non a caso, nelle sole Regioni ad autonomia differenziata in una ottica di bilanciamento con altre esigenze contemplate dallo statuto approvato con legge costituzionale⁶⁰. Qualche maggiore incertezza può, invece, profilarsi in relazione alle materie trasversali, come «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» o «l'ordinamento della comunicazione», che potrebbero venire in rilievo con riferimento, rispettivamente, al diritto di elettorato attivo e passivo e alla propaganda elettorale, ammesso che questi non siano addirittura assorbiti, come pure è stato ipotizzato, nel concetto di forma di Stato⁶¹.

È, invece, da ritenere remota l'eventualità dell'attivazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative (e del conseguente trascinarsi della funzione legislativa), considerata la scarsità di quelle riconducibili alla materia in questione: in questa, peraltro, è dato scorgere un'incoraggiante tendenza del legislatore regionale di prevedere la stipula di intese con lo Stato, al fine di coordinare l'attività degli organi statali e regionali coinvolti in talune fasi del procedimento elettorale⁶².

Ad ogni modo, è indubbio che, in linea generale, gli spazi della competenza residuale si sono finora rivelati angusti, tendendo, inoltre, a subire forti spinte compressive da parte del legislatore statale⁶³.

Nella ricognizione dei confini della materia la giurisprudenza offre qualche incoraggiamento sicuro: spetta, ad esempio, al legislatore regionale disciplinare il procedimento elettorale⁶⁴ (e, dunque, anche le modalità di presentazione delle liste)⁶⁵.

disposizione ricognitiva di un principio fondamentale implicito, come osserva M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, spec. 22.

⁶⁰ Su tali profili A. STERPA, *Il diritto di voto per le elezioni regionali*, cit., 26 ss.; nonché ID., *Eguaglianza del voto dei cittadini italiani in Italia: diritto di voto attivo ed elezioni regionali*, in *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino, 2006, 89 ss.

⁶¹ F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in *Verso una nuova fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. Ferrara, Giuffrè, Milano, 2001, 27.

⁶² G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra stato e regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., 2007, spec. 51.

⁶³ In tema S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Regioni*, n. 2/3, 2011, 341 ss.

⁶⁴ Ciò, ad esempio, è stato affermato in relazione alla competenza del Presidente della Giunta regionale ad emanare, da un lato, il decreto che determina e assegna i seggi del Consiglio alle singole circoscrizioni e, dall'altro, il decreto di indizione delle elezioni. Sentenza n. 196 del 2003, punto 6 del considerato in diritto.

⁶⁵ Ordinanza Tar. Lazio, Roma., Sez. II-bis, 18 marzo 2010, n. 1239; Id., 20 marzo 2010, n. 1303, nella quale si richiama la sentenza n. 196 del 2003 della Corte costituzionale. Per il giudice amministrativo, la disposizione di cui all'art. 122, c. 1, Cost. «non può ragionevolmente essere intesa come limitata al solo sistema elettorale nel suo nucleo ristretto, circoscritto ai meccanismi di trasformazione dei voti in seggi e di elezione del Consiglio e del Presidente della Regione», comprendendo sul piano logico, in ragione della loro stretta connessione, il procedimento elettorale.

6. *Le peculiarità della legislazione concorrente in materia elettorale.* – È indubbio che altre novità introdotte dalla legge cost. 3 del 2001 in relazione alla potestà concorrente ex art. 117, terzo comma, scontano un difetto di coordinamento con quella specificamente prevista in materia elettorale dall'art. 122, primo comma.

Ci si riferisce, in particolare, alla procedura di specializzabilità ex art. 116, c. 1, della Carta, prevista con riferimento alle materie concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma⁶⁶, e alla procedura aggravata di cui all'art. 11, c. 2, della legge cost. 3 del 2001⁶⁷, ove mai con l'adeguamento dei regolamenti parlamentari si esercitasse la facoltà di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Sul piano sistematico si potrebbe trattare di aporie.

Non mancano, invero, argomenti in favore del mantenimento di alcuni caratteri di “specialità” della potestà concorrente in materia elettorale. Ad esempio, il meccanismo di cui all'art. 116, primo comma, teso a riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni nelle materie concorrenti, potrebbe ritenersi precluso per quanto concerne il sistema di elezione degli organi regionali: la previsione del parere degli enti locali da rendere nello specifico procedimento non sarebbe coerente, in quanto, in astratto, questi non hanno alcun interesse da rappresentare (ma, invero, a conclusioni di segno diverso si potrebbe pervenire relativamente alle cause di incompatibilità e ineleggibilità, interessando molte di queste proprio le figure istituzionali locali). Se, inoltre, l'atto consultivo si giustifica in generale perché dall'incremento delle competenze regionali sul piano legislativo derivano nuove forme di autonomia per gli enti territoriali minori sul piano amministrativo, è difficile prefigurare un tale esito con riferimento alle elezioni degli organi regionali.

Lo stesso può dirsi per quanto attiene alla procedura rinforzata, dal momento che la presenza dei rappresentanti degli enti locali all'interno della Commissione costituirebbe un elemento spurio⁶⁸: non è, tuttavia, da escludere che i regolamenti delle Camere possano stabilire una

⁶⁶ Oltre a talune indicate al secondo comma dello stesso articolo: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁶⁷ È utile riportare il testo dell'articolo:

«1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

⁶⁸ Così M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura, cit., spec. 854.*

integrazione in forme variabili a seconda degli oggetti in discussione con l'effetto che, ad esempio, nel caso della legge-cornice in materia elettorale l'organismo parlamentare sia integrato dai soli rappresentanti delle Regioni.

In ogni caso, per quanto attiene al primo profilo problematico, questo sembra perdere consistenza sul piano concreto, dal momento che la legge n. 165 del 2004, avendo stabilito principi molto generali con speciale riguardo al sistema di elezione, preclude, di fatto, di riconoscere oggi ulteriori forme di autonomia alle Regioni. Diversamente, invece, deve dirsi per il secondo aspetto, avendo le Regioni interesse ad esporre il proprio avviso, in seno all'organo bicamerale, riguardo alla definizione dei principi fondamentali della disciplina in materia elettorale. Comunque, anche questo profilo problematico è per il momento solo teorico, non avendo le Camere – mediante l'aggiornamento dei propri regolamenti – esercitato la facoltà loro riconosciuta dalla legge cost. n. 3 del 2001.

Sempre sul piano delle aporie determinate dalle due riforme costituzionali può evidenziarsi che la definizione dei principi fondamentali è riservata, nella sola materia elettorale, alla «legge della Repubblica», che, secondo una tesi, imporrebbe una riserva di legge formale, e nelle altre materie concorrenti alla «legge dello Stato», formula questa che ammetterebbe, invece, il ricorso agli atti aventi forza di legge. È appena il caso di rilevare che le due espressioni sono state da sempre intese come equivalenti: sembra, in effetti, scorgersi sul punto un eccesso di costruttivismo interpretativo. La giurisprudenza della Corte, in ogni caso, è costante nel ritenere coerente col quadro costituzionale l'individuazione dei principi con atto normativo del Governo di rango primario⁶⁹.

Semmai si è indotti a escludere, per un verso, l'utilizzo del decreto-legge⁷⁰, in quanto l'oscillazione dei principi, derivante dalla emendabilità del testo durante il procedimento di conversione, potrebbe avere conseguenze deleterie – specie a ridosso del rinnovo degli organi regionali – sul regolare svolgimento delle fasi elettorali⁷¹: nella materia in questione, in effetti, è logico pretendere la stabilità dei principi in misura maggiore rispetto a quella che normalmente deve essere assicurata nelle altre materie concorrenti⁷². Per l'altro verso, se la definizione dei principi fondamentali non avviene *uno actu* (e cioè con la legge-quadro), il

⁶⁹ Nel caso della delegazione legislativa si vedano le sentenze n. 50 del 2005 e 278 del 2010 e nel caso del decreto-legge la sentenza n. 6 del 2004.

⁷⁰ Per R. CHIEPPA, *Inopportunità e dubbi di correttezza sull'utilizzo della decretazione di urgenza incidente su procedimento elettorale in corso*, in *Giur. cost.*, 2010, n. 2, 1197 ss., dovrebbero escludersi in materia i casi di straordinaria necessità ed urgenza.

⁷¹ Ma in occasione della vicenda del decreto salva-liste l'argomento non è venuto adeguatamente in rilievo, cfr. ordinanza della Corte n. 107 del 2010.

⁷² La Corte, d'altronde, in passato ha affermato l'inidoneità del decreto legge ad intervenire nell'ambito della potestà ripartita, cfr. sentenza n. 271 del 1996.

ricorso alla legge delega e poi al decreto legislativo complicherebbe un mosaico normativo già di per sé artificioso, considerata, sul versante regionale, la già segnalata difficoltà di raccordare la legge regionale in materia elettorale con la disciplina statutaria per quanto attiene alla forma di governo.

Il vero ostacolo nell'impiegare atti aventi forza di legge, in effetti, potrebbe discendere dalla procedura rinforzata prevista dall'art. 11, c. 2, legge cost. n. 3 del 2001, che, logicamente, determina un riserva implicita di assemblea. Ma, come visto, non essendo stata esercitata la facoltà dai regolamenti parlamentari, la questione si pone, al momento, su un piano strettamente speculativo⁷³.

È, invece, escluso nel caso di specie il rinvio alla fonte regolamentare da parte del legislatore statale, trovandoci nel campo della potestà concorrente. Il sesto comma dell'art. 117, come noto, ammette il ricorso dello Stato al regolamento solo nelle materie di legislazione esclusiva statale⁷⁴. Si potrebbe, di contro, osservare che ciò non varrebbe almeno limitatamente alla durata dei consigli regionali in quanto affidata, appunto, alla competenza esclusiva del legislatore statale. Ma, come è stato osservato, il carattere estremamente puntuale di tale oggetto rende inverosimile il configurarsi di uno spazio per il regolamento statale, circostanza confermata dalla citata legge n. 165 del 2004⁷⁵.

7. Le opzioni statutarie con particolare riguardo al concorso tra le fonti regionali nella disciplina della materia. – Sul versante regionale può notarsi qualche timido tentativo, compiuto in sede statutaria, di "definire" la materia elettorale⁷⁶.

Le disposizioni che regolano il concorso tra le fonti nella disciplina della materia sono maggiormente incisive. Al di là della previsione contenuta nell'art. 4 della legge n. 165 del 2004, che impone, forse impropriamente, una riserva di legge regionale, è certo che il legislatore regionale dovrà stabilire almeno le regole generali coerentemente ai principi fondamentali dettati dallo Stato.

⁷³ Come confermato dalla Corte con sentenza n. 50 del 2008.

⁷⁴ Non paiono profilarsi in relazione alla materia elettorale quelle eccezioni al principio che possono essere tratte dalla giurisprudenza costituzionale; sul punto si veda F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Regioni*, 2011, n. 2/3, spec. 323 ss.

⁷⁵ M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura, cit.*, spec. 859.

⁷⁶ Secondo l'art. 38 dello Statuto calabro, la legge elettorale regionale, approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri, disciplina: a) il sistema elettorale e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali; b) le modalità di indizione delle elezioni politiche regionali; c) le modalità di proclamazione degli eletti al Consiglio; d) la rappresentanza in Consiglio di ogni Provincia. La legge regionale promuove, altresì, la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Di fatto, molti statuti stabiliscono una riserva di legge regionale⁷⁷, alla quale si aggiunge, sovente, una riserva di assemblea⁷⁸.

Non mancano, però, casi di leggi regionali che stabiliscono clausole di chiusura, alla cui stregua si applicano, per quanto non previsto dalle leggi stesse, «*le altre disposizioni vigenti, anche regolamentari, nell'ordinamento in materia*»⁷⁹: l'ampiezza della formula adoperata sembrerebbe implicare un riferimento alle fonti secondarie tanto regionali quanto statali. Vero è che, sul piano della prassi, si registra in materia l'emaneazione di regolamenti (se non di atti dell'esecutivo regionale privi della forma propria dei regolamenti), analogamente a quanto è accaduto a livello statale⁸⁰.

Gli statuti, sovente, riconoscono un carattere rinforzato alla legge regionale in materia elettorale (ritenuto possibile dalla Corte costituzionale⁸¹), in ragione degli aggravamenti procedurali stabiliti: è prevista, in particolare, l'approvazione della legge elettorale a maggioranza assoluta⁸², in qualche caso a maggioranza dei tre quinti⁸³ e in un altro a maggioranza dei due terzi⁸⁴. Ciò è estremamente significativo, richiedendosi schieramenti consiliari finanche più ampi di quelle necessari per la deliberazione, in seno all'assemblea, dello stesso statuto. Il dato, però, non va enfatizzato. I cospicui premi di maggioranza previsti dalla vigenti normative elettorali attribuiscono al raggruppamento vincente una larga maggioranza, autosufficiente, sovente, a raggiungere i quorum indicati. Per di più anche la maggiore forza passiva, che deriva in taluni casi dalle previsioni statutarie che sottraggono al referendum abrogativo le leggi in tale settore⁸⁵, sembra “blindare” le decisioni della maggioranza in argomento.

⁷⁷ Artt. 14 e 44, St. Abruzzo; 33 e 38, St. Calabria; 5 e 27, St. Campania; 19 e 40, St. Lazio; 14, St. Liguria; 11, 12 e 24, St. Lombardia; 6, St. Marche; 15, St. Molise; 17 e 50, St. Piemonte; 6, 24 e 41, St. Puglia; 6, 31 e 41, St. Toscana; 42 e 63, St. Umbria.

⁷⁸ Artt. 51, St. Emilia-Romagna; 33, St. Lazio; 47, St. Liguria; 43, St. Molise; 45, St. Piemonte; 36, St. Umbria.

⁷⁹ Art. 1, c. 3, legge reg. Puglia n. 2 del 2005; art. 14, legge reg. Calabria n. 25 del 2009.

⁸⁰ Ad esempio, l'art. 16, legge reg. Toscana n. 70 del 2004, rinvia al regolamento la fissazione di disposizioni attuative in materia di elezione primarie. Sul punto, più in generale, si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra stato e regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., spec. 66 – 67.

⁸¹ Sentenza n. 2 del 2004, punto 8 del considerato in diritto.

⁸² Artt. 32, St. Abruzzo, 38, St. Calabria; 12, St. Lombardia; 15, St. Molise; 24, St. Puglia; 36, St. Umbria.

⁸³ Art. 17, St. Piemonte.

⁸⁴ Art. 14, St. Liguria.

⁸⁵ Artt. 76, St. Abruzzo; 20, St. Emilia-Romagna; 51, St. Lombardia; 79, St. Piemonte. Ma potrebbe aggiungersi l'art. 43, St. Marche che esclude dalla consultazione referendaria le disposizioni di rilievo statutario. Ma è evidente che anche per queste leggi si potrebbe configurare il limite delle leggi obbligatorie individuato dalla Corte nella sua giurisprudenza, ciò che impedirebbe una abrogazione parziale e pretenderebbe che la normativa di risulta sia auto-applicativa. Si potrebbe, di contro, congetturare che l'abrogazione totale delle legge elettorale regionale comporterebbe la riespansione della normativa statale e, forse, del regime transitorio di cui alla legge cost. 1 del 1999.

Fra l'altro, è dato scorgere in alcuni casi aggravamenti differenziati a seconda dell'oggetto⁸⁶, mentre in altri la legge elettorale presenta elementi di atipicità, dato che non può essere modificata nei sei mesi antecedenti la scadenza della legislatura⁸⁷.

È superfluo poi attardarsi sull'ipotetico ricorso in materia ad atti regionali aventi forza di legge, essendo stata esclusa, in generale, la loro configurabilità dalla Corte costituzionale⁸⁸ e non avendo, in concreto, gli statuti stabilito alcunché al riguardo⁸⁹.

8. *La legge n. 165 del 2004 e le successive scelte compiute in sede regionale.* – La struttura della legge n. 165 del 2004 è emblematica riguardo alla diversa tipologia di competenza esercitata dal legislatore statale. Mentre al primo capo sono contenuti i principi fondamentali relativi agli oggetti riconducibili alla potestà concorrente [casi di ineleggibilità (art. 2) e incompatibilità (art. 3) nonché il sistema di elezione (art. 4)], nel secondo capo, invece, è soltanto stabilita la durata degli organi elettivi in cinque anni (art. 5)⁹⁰, che costituisce l'esercizio di una competenza esclusiva del legislatore statale. Anche in ragione della diversa natura delle spettanze esercitate sarebbe riduttivo – e in parte fuorviante – definire la legge n. 165 del 2004 come una legge-cornice, tant'è che essa, più ampiamente, reca nel titolo «*disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*».

È interessante osservare che, secondo l'art. 1 della legge, le disposizioni del primo capo stabiliscono *in via esclusiva*, ai sensi dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Ciò, evidentemente, comporta che solo da questo testo normativo – e non da altri – possono essere tratti i principi che vincolano le Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente riconosciuta in materia dalla Costituzione⁹¹. Al di là della sua effettiva cogenza, è indubbio che la disposizione tenderà a orientare in tal senso gli interpreti.

⁸⁶ Questo sembra ricavarsi dall'art. 19, St. Lazio, secondo il quale a maggioranza dei componenti del Consiglio deve essere approvata la legge sul sistema elettorale e non quella in materia di ineleggibilità e incompatibilità.

⁸⁷ Art. 14, St. Abruzzo, che evoca, in questa parte, quanto stabilito nel “Codice di buona condotta in materia elettorale”, approvato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto.

⁸⁸ Sentenze 50 del 1959, 32 e 51 del 1961, 69 del 1983. Nella sentenza 378 del 2004 la Corte «sembra assecondare la tesi dell'inammissibilità degli atti aventi forza di legge» nel mutato quadro costituzionale, secondo G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Regioni*, 2004, spec. 595.

⁸⁹ Si veda, se si ritiene, A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene editore, Napoli, 2008, tomo III, 2339 ss.

⁹⁰ Fatta salva, nei casi previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione.

⁹¹ Così in dottrina M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in *Le leggi elettorali regionali. Problematiche approfondimenti*, cit., 30.

Privilegiando nell'osservazione il sistema di elezione, si nota che l'art. 4 fissa pochi principi, i quali possono suddividersi in quelli generali che sono efficaci indipendentemente dalla forma di governo prescelta dalla Regione nell'esercizio della propria autonomia statutaria e quelli che invece interessano una determinata opzione compiuta al riguardo.

Appartengono al primo gruppo i seguenti criteri: a) agevolare la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale; b) assicurare la rappresentanza delle minoranze; c) il divieto di mandato imperativo.

Fanno parte del secondo gruppo: a) la contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto; b) viceversa, nel caso in cui la Regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, la previsione di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta. Si tratta di un complesso di regole che risponde all'idealtipo dei principi, che, nella visione della Corte, dovrebbero limitarsi a porre criteri e obiettivi che pretendono uno svolgimento in sede regionale.

Le regole enunciate, per la loro oggettiva sostanza, costituiscono una autentica normativa quadro: si riduce, così, la problematicità dell'artificiosa distinzione tra principio e dettaglio che si pone, in generale, in tema di potestà bipartita. Ne consegue anche l'improbabile erroneità dell'autoqualificazione dei principi stessi compiuta dal legislatore statale, che, come noto, non è decisiva per lo scrutinio di legittimità della Corte⁹².

Il carattere autenticamente generale dei principi fa sì che essi non possano essere autoapplicativi: ciò è stato sancito con speciale riguardo alla questione del terzo mandato consecutivo da parte del Presidente eletto, chiarendosi che «non si ravvisa in capo al legislatore regionale alcun positivo obbligo di legiferare imposto dalla Carta costituzionale, in quanto i principi di cui alla legge n. 165/2004 potrebbero avere rilevanza in termini di legittimità costituzionale solo nel confronto con un positivo atto di legislazione regionale»⁹³. In altri termini i principi, proprio per la loro intrinseca qualità, non avrebbero valenza *erga*

Tuttavia, prima dell'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, la Corte costituzionale ha manifestato una qualche tendenza a trarre i principi fondamentali della disciplina in materia elettorale anche al di fuori delle leggi che interessano la composizione degli organi regionali, come quando, giudicando di una norma statutaria che prevedeva la contestuale elezione diretta del presidente e della giunta e del vicepresidente, ha affermato che «è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura “a suffragio universale e diretto”» (sentenza n. 2 del 2004, punto 4 del considerato in diritto).

⁹² Sentenza n. 207 del 2010. Sebbene il tema debba avere in prospettiva importanza decrescente, atteso che il legislatore statale, se non può provvedere alle disposizioni di dettaglio, dovrebbe naturalmente porre principi nella disciplina, come nota esattamente F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, cit., 294.

⁹³ Tribunale di Milano, sez. I, 12 luglio 2010, n. 9053.

omnes, ma sono vincolanti solo in presenza di un positivo atto di legislazione regionale⁹⁴. Ne discende come corollario che, in una prospettiva futura, l'abrogazione delle norme regionali contrastanti coi nuovi principi – conseguenti alla modifica della vigente legge n. 165 del 2004 – si configurerà, secondo quanto previsto dall'art. 10, c. 1, legge n. 62 del 1953⁹⁵, solo qualora questi siano autoapplicativi⁹⁶.

Sotto questo aspetto potrebbe persino stupire la scelta compiuta dal legislatore statale, atteso che, nell'ambito della potestà ripartita, la Corte reputa legittime discipline statali analitiche per esigenze unitarie e in ragione «della complessità e delicatezza dell'oggetto da disciplinare»⁹⁷, caratteri che, all'evidenza, permeano la materia elettorale.

A guardare bene, però, il pericolo di vuoti normativi, che potrebbero dipendere, appunto, dai principi sprovvisti di cogenza immediata, è scongiurato, per quanto attiene alla composizione degli organi regionali, dal regime transitorio previsto dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, efficace, come detto, fin quando le Regioni non avranno deliberato il nuovo statuto e la nuova legge elettorale.

Non c'è ragione, quindi, per elaborare norme puntuali e accreditarle poi come principi, confidando nella indulgenza di cui ha dato prova la Corte in altre circostanze.

Questa circostanza induce a ridimensionare un altro profilo problematico, ovvero l'ammissibilità nelle materie concorrenti di norme di dettaglio che sono in rapporto di necessaria integrazione con i principi assicurandone le finalità⁹⁸. Per la medesima ragione non v'è campo per disposizioni di dettaglio dalla natura cedevole⁹⁹, il cui utilizzo, fra l'altro, è stato espressamente escluso in sede di promulgazione di una legge-cornice in materia¹⁰⁰.

La duttilità – e, se si vuole, la esiguità – dei principi posti dalla legge n. 165 presenta, al più, un altro inconveniente. Infatti, potrebbe indurre il legislatore regionale a stabilire regole che

⁹⁴ Corte di Appello, Milano, sez. Iv, 20 maggio 2011, n. 1404.

⁹⁵ Sulla perdurante applicabilità di tale schema si vedano le sentenze della Corte nn. 222 e 223 del 2007.

⁹⁶ Come nota F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, cit., 327.

⁹⁷ Sentenze nn. 270 e 336 del 2005. Il profilo è stato indagato in dottrina, tra gli altri, da A. ANZON, *"Legislazione concorrente" o konkurrierende Gesetzgebung?*, in *Giur. cost.*, 2006, 1, 530.

⁹⁸ Sentenza n. 437 del 2005.

⁹⁹ In linea generale finora ammessi soltanto con riferimento al caso in cui si dia attuazione a norme dell'Unione europea in materie regionali (Corte cost., sentenza n. 401 del 2007), oltre alla singolare ipotesi del condono edilizio che configura un'ipotesi di reviviscenza della normativa statale (Corte cost., sentenza 196 del 2004, punto 21 del considerato in diritto).

¹⁰⁰ Ci si riferisce al rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, Ciampi, del d.d.l. n. 2284, in www.issirfa.cnr.it, relativo alle incompatibilità e ineleggibilità motivato sulla base della previsione (incostituzionale) di norme di dettaglio quand'anche cedevoli. In dottrina sul punto si vedano anche le considerazioni di A. STERPA, *Commento all'articolo 1*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, cit., spec. 6 e ss.

non trovano corrispondenza in principi posti dalla legge statale, finendo con l'esondare dal proprio ambito di competenza¹⁰¹.

All'opposto l'agilità dei principi enunciati nella legge in parola comporta l'ulteriore vantaggio di ridurre al minimo i conflitti tra la legislazione statale in materia elettorale e la disciplina statutaria in tema di forma di governo, che, in precedenza, pure sono affiorati nella giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁰².

Venendo ai singoli principi che riguardano il sistema di elezione, è evidente che sia preclusa alla Regione adottare sistemi elettorali di tipo puro: di carattere tanto proporzionale quanto maggioritario, in quanto i primi impedirebbero il formarsi di maggioranze stabili in Consiglio, mentre i secondi potrebbero precludere alle minoranze di avere una propria rappresentanza. Ne consegue che le Regioni dovranno necessariamente adottare sistemi elettorali di tipo misto¹⁰³, al fine di assicurare un bilanciamento tra i contrapposti principi dettati dalla legge-cornice, specie in considerazione del fatto che alcune aree geografiche del paese esprimono un forte radicamento di alcune forze politiche a discapito delle altre, ciò che, in presenza di sistemi maggioritari puri, potrebbe condurre, appunto, a rappresentanze monolitiche¹⁰⁴.

Nelle pieghe di questo principio può scorgersi qualche limitazione alla discrezionalità del legislatore regionale: per esempio, la contestualità della elezione del Consiglio e del Presidente eletto a suffragio diretto rende, forse, impraticabile l'elezione di quest'ultimo mediante un doppio turno di votazione¹⁰⁵.

Sicuramente numerose sono le parti della legge statale innovate dai legislatori regionali¹⁰⁶.

Senza alcuna pretesa di esaustività possono indicarsi: l'abolizione della lista regionale; il diverso criterio di assegnazione del premio di maggioranza; le soglie di accesso al riparto dei seggi; le così dette clausole antilocalistiche; la ripartizione dei seggi su base regionale anziché provinciale; l'eventuale divieto del voto disgiunto; le modalità di presentazione delle liste e dei candidati; il principio di assicurare una equa rappresentanza alle circoscrizioni di cui si

¹⁰¹ L'orientamento sul punto della Corte è descritto con non poche notazioni critiche in F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, cit., spec. 335 ss.

¹⁰² In tema, tra gli altri, A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2/3, spec. 387 ss.; A. RUGGERI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2/3, spec. 447 ss.

¹⁰³ C. FUSARO – M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, cit., 1011.

¹⁰⁴ A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, n. 2, 209.

¹⁰⁵ G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, cit., 108.

¹⁰⁶ In argomento si veda il contributo in questo volume di G. FERRAIUOLO, nonché A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Regioni*, 2005, n. 5, 841 ss., e D. FIUMICELLI, *Il sistema elettorale nelle regioni a statuto ordinario a dieci anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: poche novità, un'occasione persa?*, in *osservatoriosullefonti.it*.

compone il territorio regionale; l'abolizione del voto di preferenza; la parità di accesso alle cariche elettive anche mediante un sofisticato meccanismo di espressione delle preferenze¹⁰⁷. Non si tratta di segmenti riconducibili nell'alveo della formula elettorale strettamente intesa. In questa direzione può, inoltre, cogliersi la rilevante novità dell'introduzione delle primarie¹⁰⁸, che la legge toscana fa rientrare espressamente «*nel quadro della competenza regionale in materia elettorale*»¹⁰⁹. Così come può evidenziarsi la scelta di alcuni legislatori regionali di intervenire riguardo alle spese per la campagna elettorale: in taluni casi viene modificato l'importo previsto dalla legge statale¹¹⁰; in altri, invece, si affida la determinazione del loro ammontare al Presidente della Giunta sottraendola agli organi statali¹¹¹; in altri ancora è stabilito il versamento del rimborso delle spese elettorali, fino ad un massimo della metà, nel caso in cui non sia stato rispettato il criterio di composizione delle liste in base al sesso¹¹². Infine, la legge calabra n. 25 del 2009 ha coniugato i due profili introducendo le elezioni primarie per la selezione dei candidati alla presidenza della Giunta a pena dell'esclusione del rimborso elettorale.

9. *Il caso delle leggi regionali riproduttive delle leggi statali.* – Nel complesso, dunque, i legislatori regionali hanno adottato un atteggiamento di *self restraint* nell'individuare i confini della materia elettorale.

Per di più l'intervento dei consigli regionali si è rivelato anche di minore impatto alla luce della tecnica in cui si è realizzato. Si può rilevare che in molte occasioni la legge regionale contiene la disciplina riproduttiva di quella delle leggi statali previgenti. Secondo l'avviso del Giudice costituzionale, alla legge regionale non è inibito ciò nell'esercizio di una competenza che ormai le è propria¹¹³.

In particolare, nel caso dell'esperienza abruzzese, è accaduto che la legge regionale abbia dapprima “recepito” la legge statale n. 108 del 1968 «con le successive modificazioni e

¹⁰⁷ È noto il caso dell'art. 4, c. 3, della legge campana n. 4 del 2009, secondo il quale «*nel caso di espressione di due preferenze una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile, pena l'annullamento della seconda preferenza indicata dall'elettore*». La legge ha superato il vaglio di costituzionalità con la sentenza n. 4 del 2010, sulla quale si vedano i commenti, tra gli altri, di G. FERRI, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *Regioni*, 2010, n. 4, 902 ss.; M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1/2010, 1 ss.

¹⁰⁸ In dottrina, tra gli altri, C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Regioni*, 2005, n. 3, 441 ss.; L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Regioni*, 2010, n. 3, 687 ss.

¹⁰⁹ Art. 1, legge reg. Toscana n. 70 del 2004.

¹¹⁰ È, ad esempio, il caso dell'art. 9, legge reg. Lazio n. 2 del 2005, e dell'art. 14, legge reg. Toscana, n. 74 del 2004.

¹¹¹ Art.4, legge reg. Abruzzo n. 1 del 2002.

¹¹² Art. 4, legge reg. Puglia n. 2 del 2005.

¹¹³ Sentenza n. 196 del 2003, punto 4 del considerato in diritto.

integrazioni», per poi modificarne e sostituirne le disposizioni, attribuendo a queste una diversa forza formale e una diversa sfera di efficacia. La Corte, pur notando la improprietà di siffatta tecnica legislativa, ha escluso di per sé la sua incostituzionalità.

Tale tecnica è stata adoperata anche da altri legislatori regionali, finendo con il dare luogo ad alcune incertezze interpretative¹¹⁴. Nella vicenda del c.d. “decreto salva-liste”, infatti, il giudice amministrativo è stato dell'avviso che il recepimento configurerebbe un rinvio di tipo materiale-recettizio con la fondamentale conseguenza che le modifiche alla legge n. 108 del 1968, successive all'entrata in vigore della legge elettorale regionale, non avrebbero automatica applicazione all'interno della Regione. Né varrebbe obiettare che il recepimento abbia riguardato la legge n. 108 del 1968 e «le sue successive modificazioni e integrazioni», perché tali sono quelle comprese nell'arco temporale tra il giorno successivo all'entrata in vigore della legge 108 e il giorno precedente l'entrata in vigore della legge elettorale regionale. Il rinvio mobile, inoltre, non può fondarsi sul tenore di una disposizione della legge laziale¹¹⁵, poiché essa «costituisce - sul piano testuale e sistematico - una norma di “chiusura”, limitata a quegli specifici aspetti residuali, per i quali manchi del tutto una disciplina regionale (cosa che non si verifica nella fattispecie in esame) e non vi siano comunque previsioni regionali incompatibili»¹¹⁶. Per escludere il carattere mobile del rinvio, l'argomento rilevante, sotto il profilo sistematico, è dato dal canone dell'interpretazione conforme a Costituzione: il rinvio mobile «comporterebbe, infatti, una significativa abdicazione della Regione all'esercizio della potestà legislativa ad essa riconosciuta dalla Costituzione: ciò consentirebbe al legislatore statale di intervenire permanentemente anche sui profili di dettaglio, e quindi di esercitare una competenza esclusa dalla Carta costituzionale»¹¹⁷.

Ma anche sotto questo aspetto può dirsi che la giurisprudenza si è, finora, rivelata molto sensibile nell'assicurare alla produzione normativa regionale un ambito non inciso, impropriamente, da quella statale: ci si riferisce, ad esempio, a quelle pronunce che hanno

¹¹⁴ Incertezze che si aggiungono a quelle che connotano il diritto elettorale italiano costituito da «un insieme di norme e regole (spesso codificate e trasfuse in decine di moduli, prospetti, stampati, ecc.) che ha subito un processo di crescita incrementale, senza che ad esse si tentasse di porre un argine ... Si ha quasi l'impressione di trovarsi di fronte ad un'imponente castello di carte, che è bene non sfiorare, se non si vuole che crolli rovinosamente», A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, n. 5, 753.

¹¹⁵ Art. 1, c. 3, legge reg. n. 2 del 2005, secondo il quale: «*Si applicano, inoltre, in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia.*».

¹¹⁶ TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 18 marzo 2010, ordinanza n. 1239; Id., 20 marzo 2010, ordinanza n. 1303.

¹¹⁷ TAR. Lazio, Roma, sez. II-bis, 18 marzo 2010, ordinanza n. 1239; Id., 20 marzo 2010, ordinanza n. 1303; Id., sez. II, 8 marzo 2010, ordinanza n. 1119.

escluso l'operatività della legislazione statale laddove, pur essendo questa richiamata dalla legge regionale, vi era incompatibilità tra le due¹¹⁸.

Va anche sottolineato che in alcune pronunce affiora anche un'altra interessante tendenza ovvero di ricavare argomenti a sostegno dell'interpretazione di una norma elettorale regionale non tanto dalla legislazione statale quanto dalle leggi in materia di altre Regioni¹¹⁹.

10. *La vicenda delle Regioni ad autonomia speciale.* – La legge cost. n. 2 del 2001 ha adeguato l'ordinamento delle Regioni ad autonomia speciale, modificandone gli statuti, ai principi cui si è ispirata la revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione. In particolare, la determinazione della forma di governo, del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità di ciascuna Regione sono stati affidati alla così detta “legge statutaria”, il cui procedimento rafforzato è modellato, pur con qualche variante da Regione a Regione, su quello per la formazione degli statuti ordinari.

Ne è conseguita, per alcuni versi, una semplificazione, dal momento che il legislatore delle Regioni speciali con un'unica fonte può disciplinare, come più volte rilevato, oggetti strettamente connessi. Inoltre, la tipologia di potestà ad esso riconosciuta è senza alcun dubbio di tipo primario, per cui è tenuto unicamente al rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, anziché di quelli fondamentali stabiliti con legge-quadro dello Stato come nel caso della legislazione concorrente.

Ne è derivata, per altri versi, una complicazione sul piano procedimentale, atteso che la legge è approvata a maggioranza assoluta, la qual cosa, però, garantisce, secondo alcuni, un consenso più ampio e una maggiore stabilità della relativa disciplina¹²⁰. Su tale punto va, però, osservato che, come visto, aggravamenti procedurali si sono avuti anche nelle Regioni ordinarie per effetto delle disposizioni statutarie e va rimarcato, altresì, che i premi di maggioranza assicurati in ogni Regione allo schieramento vincente escludono, in linea di principio, che la maggioranza assoluta possa effettivamente garantire il coinvolgimento delle minoranze nell'approvazione della legge.

Quanto alla potestà legislativa riconosciuta alle Regioni speciali, la Corte costituzionale ne ha affermato la natura esclusiva¹²¹. Tuttavia, con specifico riguardo al diritto di elettorato

¹¹⁸ TAR Campania, Napoli, sez. II, 22 novembre 2010, n. 22110, in *Foro amministrativo Tar*, 2010, 11, 3595; Id., 23 settembre 2010, n. 17520, *ivi*, 2010, 9, 2885;

¹¹⁹ È il caso, ad esempio, del significato di indizione delle elezioni, c.f.r. TAR Lazio, Roma, sez. II, 24 agosto 2010, n. 31274, in *Foro amministrativo Tar*, 2010, 7 – 8, 2478.

¹²⁰ Così tra i tanti, C. PADULA, *Art. 122*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, spec. 1108.

¹²¹ Sentenze nn. 277 del 2011, 143 del 2010 e 306 del 2003, con riferimento al caso siciliano. Ma si veda anche la sentenza n. 283 del 2010, con nota di G. PERNICIARO, *Quale discrezionalità per il legislatore regionale? A*

passivo, ha ribadito l'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale, «giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità»¹²². Su questo crinale può notarsi che la Corte svolge, sovente, un'analitica ricostruzione del quadro normativo statale per la identificazione di principi con tecniche e risultati non dissimili da quanto avviene nel campo della legislazione concorrente, tant'è che si è persino discusso di «principio generale dell'ordinamento giuridico elettorale»¹²³, a testimonianza dell'estrema labilità del confine tra le due categorie di principi (generali e fondamentali)¹²⁴.

Se poi si considera che la legge n. 165 del 2004 ha posto pochi elementari principi per quanto concerne il sistema di elezione nelle Regioni di diritto comune, la linea di demarcazione tra le due potestà tende effettivamente a sbiadire.

proposito di una pronuncia in materia di ineleggibilità, in *Giur. cost.*, 2010, 4, 3569 ss, secondo la quale, con riguardo alla Regione Valle d'Aosta, sono ammesse nuove cause di ineleggibilità «solo in presenza di particolari situazioni ambientali che giustificano normative autonome».

¹²² Sentenze nn. 277 del 2011, 25 del 2008, 288 del 2007 e 539 del 1990.

¹²³ Sentenza n. 283 del 2010, punto 10 del considerato in diritto.

¹²⁴ Sul punto A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 242 – 243.