



Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2019

AUTORE: Alfonso Vuolo*

DEMOCRAZIA, EGUAGLIANZA, AUTONOMIA: IL DILEMMA DELLE FORMULE ELETTORALI PER LA COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI REGIONALI

Sommario: 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza della Corte costituzionale e i nodi irrisolti della questione. – 3. La legge quadro n. 165 del 2004. – 4. La sentenza n. 193 del 2015 della Corte costituzionale. – 5. Le nuove formule elettorali regionali. – 6. L'investitura diretta del vertice dell'esecutivo e la consonanza politica con l'assemblea.

1. Premessa

Le sentenze della Corte n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, intervenute sui meccanismi selettivi della rappresentanza politica nazionale, consegnano all'osservazione del giurista la questione della tenuta in ambito regionale di alcuni capisaldi della forma di Stato: la democrazia e l'eguaglianza. In particolare, il tema si pone quando all'opzione compiuta in sede statutaria, con l'elezione diretta del Presidente della Giunta, si abbina, sul piano elettorale, la predeterminazione di una maggioranza consiliare in favore dello schieramento collegato, senza la fissazione di percentuali minime da superare.

I termini della questione sono noti.

Se l'ordinamento regionale fosse refrattario alle statuizioni rese dalla Corte nelle pronunce citate, per tali aspetti sarebbe problematico delineare un'unità giuridica coerente¹.

* Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹Seguendo la prospettiva di analisi di A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*.

Lungo questo crinale può osservarsi che, se l'autonomia è concepita sul serio, come la *faccia interna della sovranità* e un modo d'essere della Repubblica², gli enti territoriali sono democratici non perché terminali di una logica di decentramento del potere ma, piuttosto, perché l'esercizio del potere è plurale e responsivo³. L'autonomia delle comunità locali ha un suo punto nevralgico nella costruzione di assemblee elettive concentriche, laddove gli apparati locali sono il primo e più diretto contatto tra cittadino e potere nella concreta messa in opera dei diritti⁴.

Il processo di concentrazione del potere e una visione unidimensionale dello Stato, tuttavia, non hanno risparmiato le autonomie: anzi, esse si sono rivelate un motore potente di siffatte tendenze⁵. Ne è prova emblematica lo stravolgimento lessicale – che non risparmia neanche i giuristi – per effetto del quale il vertice dell'organizzazione regionale è oggi il “governatore”, a testimonianza di un predominio indiscusso che si realizza, come vedremo, per il combinarsi di principi costituzionali e statutari in tema di forma di governo e di regole legislative (statali e regionali) in materia elettorale.

È di intuitiva evidenza che, anche in questo delimitato (ma fondamentale) spazio, farà premio il “monistico ruolo arbitrale”⁶ della Corte, la quale, ancorché compulsata, non ha reso finora il suo “risolutivo” avviso.

2. La giurisprudenza della Corte costituzionale e i nodi irrisolti della questione.

Può essere messa in discussione l'opportunità di una siffatta riflessione, dal momento che, nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, la Corte si premura di precisare, riguardo alle formule elettorali sottoposte al suo giudizio, che “esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali”⁷.

Da quest'ultimo passaggio, in effetti, potrebbe inferirsi che il *dictum* della Corte non interessi la composizione delle assemblee elettive territoriali, anche nell'ipotesi in cui il premio

² Secondo l'insegnamento di G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 286.

³ S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017, 69.

⁴ S. STAIANO, *Art. 5*, cit., 40.

⁵ S. STAIANO, *Art. 5*, cit., 41.

⁶ Sempre per mutuare la relazione di Antonio Cantaro.

⁷ Quest'ultima distinzione, invero, era già stata evidenziata tempo addietro, quando, con la sentenza n. 106 del 2002, la Corte ha posto fine a quella schermaglia lessicale che ruotava intorno alla formula “parlamento regionale”.

attribuisca allo schieramento vincente una maggioranza considerevole, senza la necessità del conseguimento di una percentuale minima di voti.

Con la sentenza n. 275 del 2014, come si vedrà meglio più avanti, la Corte è stata esplicita sull'argomento con riferimento ai consigli comunali. Il punto, ora, è se le assemblee regionali abbiano una rilevanza istituzionale equiparabile a quella dei consigli comunali.

Non può trascurarsi che il consiglio regionale è la sede della rappresentanza politica regionale (e, quindi, della democrazia rappresentativa regionale); svolge funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dell'esecutivo; esercita la funzione legislativa⁸; può presentare proposte di legge alle Camere; può assumere l'iniziativa in tema di referendum abrogativo; svolge un ruolo (sebbene limitato) in importanti procedimenti di garanzia (dalla designazione dei propri delegati per l'elezione del Capo dello Stato alla facoltà di richiedere il referendum nella procedura di revisione costituzionale)⁹.

Si tratta di prerogative che, se di certo non sono equivalenti a quelle del Parlamento, raffigurano una dimensione neanche omologabile a quella dell'organo rappresentativo locale.

Diventa, insomma, essenziale interrogarsi sulla qualità dell'autonomia regionale, sul se questa possa effettivamente ritenersi faccia interna della sovranità, fondata – potremmo aggiungere – sui pilastri della democrazia e della eguaglianza. Non è solo una questione del coefficiente di autonomia da imputarsi al livello regionale ma piuttosto della coerenza tra i circuiti della rappresentanza, che possono incidere sui cardini della forma di Stato.

3. La legge quadro n. 165 del 2004.

In passato, la l. n. 43 del 1995 riconosceva una maggioranza precostituita allo schieramento collegato al listino regionale il cui capolista, in sostanza, era designato a divenire il Presidente della Giunta. Tuttavia, l'elezione del Presidente e dell'esecutivo da parte del Consiglio era stabilita dalla Costituzione, di tal che non fu possibile, con legge ordinaria, introdurre l'investitura popolare del primo. Si stabilì però che, se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta fosse stato comunque posto in crisi, la durata in carica dell'assemblea si sarebbe ridotta a un biennio (art. 8).

La l. cost. n. 1 del 1999, in via provvisoria, ha dato "copertura" costituzionale a questo meccanismo contemplando, in particolare, la regola del c.d. *simul simul*, ovvero il rinnovo di tutti gli organi in caso di sfiducia al Presidente e di dimissioni, morte e impedimento permanente di questi (art. 5); ha, poi, demandato allo statuto la scelta della forma di governo e alla legislazione concorrente la disciplina della materia elettorale.

Occorre sgombrare il campo da una suggestione che pure è affiorata nel dibattito scientifico. In disparte il non trascurabile dato del suo carattere provvisorio, il citato art. 5 della legge

⁸ Di carattere generale, dopo la riforma del 2011, ancorché non possa enfatizzarsi la previsione per la ragioni a tutti note.

⁹ Il tema è specificamente considerato da D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *osservatoriocostituzionale.it*, 2016, 3.

non ha costituzionalizzato, nella sua totalità, il meccanismo elettorale stabilito dalla legge ordinaria. Esso si limita a sancire l'elezione diretta del Presidente ma non stabilisce alcunché riguardo alla formula elettorale per la composizione del Consiglio¹⁰.

Ovviamente, tale aspetto è importante, ancorché non dirimente.

Importante perché assicura un sindacato a tutto tondo tanto sulla l. n. 43 del 1995¹¹ quanto su quelle formule elettorali regionali che si ispirano ad essa, predisponendo in ogni caso una maggioranza certa allo schieramento collegato al Presidente eletto. Non è dirimente poiché, pure nell'evenienza dell'ascensione al rango costituzionale dell'intera disciplina di cui alla l. n. 43 del 1995, comunque non sarebbe meramente teorica la praticabilità della impugnativa della l. cost. n. 1 del 1999 per contrasti con i principi fondamentali della Carta¹². Se la precedente osservazione è esatta (la legge 43 del 1995 non è stata costituzionalizzata), è tuttavia superfluo attardarsi su tali aspetti.

In attuazione dell'art. 122 della Costituzione, la legge quadro n. 165 del 2004 ha stabilito pochi criteri, tra cui vengono in rilievo i seguenti (art. 4, c. 1): a) l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) la contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto, e, in caso contrario, la fissazione di limiti 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; c) il divieto di mandato imperativo.

Il primo principio fondamentale, ora enunciato, parrebbe condizionare parecchio lo svolgimento del discorso che si vuole compiere. Così non è.

¹⁰ Vero è che le successive proposizioni del comma 1 dell'art. 5 si riferiscono all'elezione alla carica di consigliere regionale del candidato alla Presidenza miglior perdente, incidendo su aspetti non secondari della l. n. 108 del 1968, come modificata dalla l. n. 43 del 1995. Ma da qui a dire che l'intera disciplina sia elevata al livello costituzionale ne passa. È consentito, d'altronde, l'intervento del legislatore regionale sulla l. n. 43 del 1995, limitatamente alle regole di dettaglio, anche se non sia varato il nuovo statuto (Corte costituzionale sentenze n. 193 del 2003, n. 282 del 2002 e n. 45 del 2011).

¹¹ Ancora in vigore per alcune regioni che non hanno legiferato in materia elettorale: ad esempio, il Piemonte.

¹² Nella specie, come già rilevato, stando alla giurisprudenza della Corte, verrebbero in evidenza quelli democratico e dell'eguaglianza ma non la forma di governo parlamentare, atteso che questa non può ascriversi al novero dei principi organizzativi intangibili. Con la sentenza n. 2 del 2004, infatti, la Corte ha sancito che "il parlamentarismo non è un principio del nostro sistema, per cui può essere modificato l'impianto parlamentare e, a maggior ragione, può essere derogato con norma costituzionale per le regioni, riguardo alle quali l'elezione diretta del Presidente è definita 'normale' con la conseguenza che non è irragionevole che questi abbia il potere di dimettersi trascinandosi l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, qualora valuti irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è eletto".

Intanto, non può essere sovrastimato il canone inteso ad “agevolare” la formazione di una maggioranza stabile nel Consiglio regionale: ciò, infatti, non implica preordinare una maggioranza assoluta in seno all’assemblea per effetto di formule artificiose¹³. Induce a tale approdo ermeneutico non solo il tenore letterale, poco stringente, della disposizione ma anche un’ulteriore considerazione: il criterio in questione ha campo applicativo in relazione a qualsiasi opzione statutaria compiuta in tema di forma di governo e, dunque, anche in caso di adozione di un modello tipicamente parlamentare, con l’investitura della Giunta da parte dell’assemblea. Ebbene, anche le formule *majority assuring* sono flebili nell’assicurare la stabilità in un sistema parlamentare, laddove, naturalmente, la legislatura prosegue in caso di formazione di differenti maggioranze che sostengono nuovi esecutivi.

Il principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, invero, è enunciato in maniera impropria: la stabilità non può dipendere infatti dalla (sola) formula elettorale. Semmai, in ordine a tale profilo, assumono un rilievo preponderante le norme ascrivibili all’area della forma di governo: primissima, nel caso dell’elezione diretta dell’esecutivo, la regola del *simul simul*, la cui efficacia, ai fini della durevole permanenza in carica, è tale che può addirittura prescindere da metodi elettivi maggioritari, come è stato efficacemente evidenziato¹⁴. Il congegno selettivo, insomma, può garantire una precondizione (la formazione di una maggioranza assoluta) utile alla stabilità, ma non può di per sé garantire la governabilità.

4. La sentenza n. 193 del 2015 della Corte costituzionale.

Come noto, tutte le regioni hanno preferito acconciarsi nell’alveo del modello “normale”, imperniato sull’elezione diretta del Presidente della Regione, prefigurato dall’art 122 della Costituzione e dall’art. 5, l. cost n. 1 del 1999. Nessuna ha adottato un sistema proporzionale, alcune hanno previsto il voto disgiunto¹⁵.

¹³ Sul punto A. STERPA, *Come agevolare la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale*, in *Quad. cost.*, 2018, 2, 490 ss.

¹⁴ P. CIARLO, *Il Presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 1, 132. L’importanza dell’investitura popolare del Presidente della Giunta, ai fini della stabilità, potrà in futuro essere testata in quelle regioni ove non vigono formule *majority assuring*.

¹⁵ Ci si potrebbe interrogare sulla conformità all’art. 48 della Carta di quelle normative che escludono lo *splitting*: secondo una tesi, infatti, esso sarebbe funzionale alla libera elezione di due organi, comunque distinti. Non può ignorarsi, tuttavia, che spesso non è contemplato nella legislazione elettorale. Ad esempio, ciò accade per le elezioni nei comuni con popolazione sino a quindicimila abitanti; si è verificato per la formazione degli organi provinciali fino all’approvazione della l. n. 56 del 2014 (c.d. “legge Delrio”); si registra, in una qualche misura, anche nello stesso turno di ballottaggio nei comuni maggiori, laddove si afferma che il voto dell’elettore è unico per il candidato a Sindaco e per le liste che lo sostengono. In verità, in un inciso di una pronuncia della Corte sembrerebbe, piuttosto, adombrarsi la possibilità di mettere in discussione il voto disgiunto (“una volta che non è contestata - come il giudice a quo non contesta - la legittimità costituzionale del principio del voto disgiunto, e si ammette che l’adozione di tale principio rientra nei possibili modelli elettorali che il legislatore può, nell’esercizio della sua discrezionalità...”, sentenza n. 107 del 1996, punto 2.4 del considerato in diritto). Secondo M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post “porcellum”*, in *Le Regioni*, 2014, 4, 499, “il voto disgiunto è in contraddizione col carattere diretto dell’elezione del Consiglio in quanto i voti espressi per esso non ne determinano, se non in misura

Ne deriva che il nodo problematico principale è costituito dalla possibilità di assegnare il premio allo schieramento che sostiene il Presidente eletto, indipendentemente dal superamento di una soglia minima¹⁶ e anche quando esso si sia rivelato minoritario nella competizione per il Consiglio, come può accadere allorché sia ammesso lo *splitting vote*¹⁷.

La Corte, come noto, è stata sollecitata a pronunciarsi su alcuni degli aspetti ora evidenziati in virtù di una pregiudiziale sollevata dal T.a.r. Milano con riferimento alla legge regionale per la formazione del consiglio lombardo¹⁸. La questione principale relativa alla formula premiale, però, è stata ritenuta inammissibile, in quanto meramente ipotetica¹⁹. Nell'occasione, infatti, il premio era stato assegnato allo schieramento vincente, il quale aveva riportato il 43,07 per cento dei suffragi, superiore alla percentuale del 42,81 per il candidato collegato eletto Presidente: per cui, rileva la Corte, "la maggioranza assoluta dei seggi non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente".

Interessante, invece, è il rigetto di altra questione, apparentemente marginale, sollevata nella medesima ordinanza. La Corte dichiara infondata la censura riguardo alle soglie di sbarramento la cui operatività è legata al risultato elettorale del candidato alla presidenza²⁰, giacché "appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione, per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*". Nella visione del giudice delle leggi, "le soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità". La conclusione

residuale (ad esempio con riferimento alle liste ammesse al riparto dei seggi in quanto hanno superato, con i voti ottenuti, una clausola di sbarramento) la composizione".

¹⁶ Così, tra i tanti, R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 2013, 3, 4.

¹⁷ È plausibile che, anche in assenza del voto disgiunto, uno scarto di consensi tra il candidato alla presidenza e lo schieramento collegato possa esservi come nel caso in cui il voto al primo non si trasferisca al secondo e, viceversa, il voto alla lista non si estenda al candidato alla presidenza. L'indirizzo legislativo prevalente è nel senso di assicurare il c.d. trascinarsi in favore del candidato alla presidenza.

¹⁸ L'art. 1, c. 24, L.r. 17 del 2012, stabilisce che: «Le liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Regione ottengono: a) almeno il cinquantacinque per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto meno del quaranta per cento dei voti validi; b) almeno il sessanta per cento dei seggi assegnati al Consiglio regionale se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto una percentuale di voti validi pari al quaranta per cento o superiore».

¹⁹ Sentenza n. 193 del 2015. Su tale sentenza si vedano i commenti di D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di incostituzionalità*, in *Le Regioni*, 198 ss.; A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, *ivi*, 159 ss.; S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, *ivi*, 185 ss.

²⁰ L'art. 1, c. 30, lett. d), invece, prescrive all'Ufficio centrale elettorale di escludere «dalla ripartizione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo ha ottenuto nell'intera Regione meno del tre per cento dei voti validi se non collegato a un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il cinque per cento dei voti nella relativa elezione».

è che “la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche”²¹.

Nulla è precisato riguardo alla conformità ai principi costituzionali di congegni premiali; tuttavia, dalla statuizione riguardo alle clausole di sbarramento, reputate funzionali alla governabilità²², è possibile scorgere un *favor* verso le formule escogitate dal legislatore regionale.

In altri termini, se l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo condiziona, in maniera legittima, l’accesso al riparto dei seggi in consiglio, in un’ottica di governabilità, a maggior ragione essa permette la predeterminazione dei rapporti di forza tra maggioranza e opposizioni sulla base dell’esito della competizione per l’elezione del Presidente.

Il punto è se il premio incontri un limite: il dibattito è tuttora aperto.

5. Le nuove formule elettorali regionali.

Occorre evidenziare che, dopo la sentenza n. 1 del 2014, dieci su quindici regioni ordinarie sono intervenute in materia elettorale, pur avendo larga parte di esse (otto su dieci) già legiferato in argomento, discostandosi, in maggiore o minore misura, dall’impianto della l. n. 43 del 1995.

Può cogliersi una linea di tendenza: il legislatore regionale – anche speciale – è propenso (forse perché condizionato dalla giurisprudenza della Corte) a mitigare gli effetti distortivi aprendo un ventaglio di opzioni che è utile tratteggiare.

È, innanzitutto, emblematico il caso delle Marche, ove il riparto è proporzionale se lo schieramento vincente si attesta al di sotto del 34% dei suffragi. Si tenga conto che in questo caso, da un lato, non è ammesso il voto disgiunto e, dall’altro, c’è il così detto trascinarsi: il consenso al solo Presidente si trasferisce alla coalizione che lo sostiene e viceversa.

La legge sarda, invece, prevede l’assegnazione: a) del 60% dei seggi al cartello collegato al Presidente che ha superato la soglia del 40%; b) il 55% dei seggi, se il Presidente ha riportato una quota di voti tra il 25 e il 40 per cento; c) secondo il metodo proporzionale, se il candidato alla presidenza vincente non ha raggiunto il 25 per cento. Potrebbero profilarsi effetti paradossali in ragione del combinarsi del voto disgiunto e del trasferimento del suffragio dalla lista al Presidente (e non all’inverso). Infatti, la volontà degli elettori potrebbe divaricarsi al punto tale che il Presidente eletto abbia una percentuale di suffragi inferiore al 25 pur essendo il suo schieramento largamente maggioritario nella competizione per il consiglio (si consideri il caso in cui abbia raggiunto il 40% dei voti): il premio, in tal caso, non si attiverebbe. Così come al contrario, più probabilmente, potrebbe verificarsi che, eletto il Presidente col 25% dei voti, il premio venga assegnato alla liste che lo sostengono al consiglio, pur avendo queste riportato una percentuale complessiva del 15.

²¹ Sentenza n. 4 del 2010, ripresa nella sentenza n. 193 del 2015.

²² Analogamente la Corte ha ritenuto con riguardo alle soglie previste per la formazione delle Camere (sentenza n. 35 del 2017) e a quella per la rappresentanza italiana in seno al Parlamento europeo (sentenza n. 238 del 2018), laddove sono richiamate anche esigenze di buon funzionamento delle assemblee.

Invece, in Basilicata la normativa prevede che, se il Presidente ottiene meno del 30%, al suo schieramento spettano dieci dei venti seggi in palio. In ogni caso vi sarebbe la maggioranza certa, benché ridotta, giacché ai dieci consiglieri si aggiungerebbe il voto del Presidente in quanto componente dell'assemblea²³.

Vi sono poi le formule dette del "Tatarella limitato", in quanto il premio è sempre assegnato non essendovi soglie, ma potrebbe essere insufficiente per il raggiungimento della maggioranza assoluta: ciò deriva dal fatto che la fissazione in statuto di un numero predeterminato di componenti del Consiglio impedisce, al verificarsi di tale evenienza, che possano essere attribuiti seggi aggiuntivi²⁴. A questo blocco può ascriversi anche la Sicilia, laddove ottanta seggi sono assegnati con metodo proporzionale e i restanti dieci sono distribuiti all'interno del raggruppamento alleato con il Presidente eletto. Questa è un'ipotesi che, naturalmente, può con maggiore probabilità verificarsi in un assetto partitico tripolare, come va predisponendosi il sistema italiano da qualche tempo. In tal caso, il premio è emancipato dalle pretese di governabilità e potrebbe, perciò, non giustificare la compressione della rappresentanza proporzionale dell'intera assemblea e, dunque, dell'eguaglianza del voto. Qualche eco in tal senso – ma per evidenti motivi le due ipotesi non sono sovrapponibili – può cogliersi nella sentenza n. 1 del 2014, nella parte in cui si censura l'illegittimità del premio al Senato, assegnato su base regionale dalla l. n. 270 del 2005, ritenuto, appunto, inidoneo rispetto allo scopo prefisso. Di contro può sostenersi che il premio, comunque, può sortire un effetto positivo favorendo una competizione per blocchi, adatta a prevenire l'eccessiva frammentazione della proposta politica²⁵.

Proseguendo lungo questo segmento, il cui punto iniziale è costituito dalle ragioni della rappresentatività e quello finale dalle esigenze di governabilità, si trovano quelle formule che si connotano per l'assegnazione di un premio dalla consistenza variabile a seconda dei risultati (definito anche decrescente, in quanto, stabilita la soglia massima del 60%, esso si riduce corrispondentemente al diminuire delle percentuali di voto richieste dalla legge). Così avviene in Veneto²⁶ e Puglia²⁷, dove la soglia interessa la quota dei suffragi ottenuti dalle liste collegate al Presidente eletto (e non alla percentuale di consensi da questi conseguita): circostanza, questa, ancora più meritevole di considerazione in ragione del fatto che in entrambe le regioni è ammesso lo *splitting*²⁸.

²³ È da notare che in questo caso non c'è né voto disgiunto né traino, per cui nulla può assicurare che la percentuale del candidato alla carica di Presidente sia identica a quella complessiva delle forze collegate che competono per la formazione del Consiglio (ma è verosimile che gli scostamenti siano tendenzialmente lievi).

²⁴ Così accade in Piemonte e Liguria, per le quali si applica la l. n. 43 del 1995, e in Lazio.

²⁵ Qualche eco in tal senso, d'altronde, è offerta dalla giurisprudenza costituzionale riguardo al sistema delle soglie che si ritiene, appunto, funzionale alla governabilità.

²⁶ È assegnato il 60% dei seggi se la coalizione ha ottenuto almeno il 40%; il 55% negli altri casi.

²⁷ Sui 50 seggi che compongono il Consiglio sono assegnati: a) 29 seggi se la coalizione ha ottenuto almeno il 40%; b) 28 consiglieri per una percentuale inferiore al 40% ma non anche al 35%; c) 27 seggi in caso di quota inferiore al 35% (art. 10, l.r. n. 2 del 2005, come sostituito dall'art. 8, l.r. n. 7 del 2015).

²⁸ In Veneto il trascinarsi è biunivoco. In Puglia soltanto dalla lista al Presidente collegato (art. 7, l.r. n. 2 del 2005, come modificato dall'art. 5, l.r. n. 7 del 2015).

Analogamente accade per quelle formule del “Tatarella invertito”, così definito perché si aggira l'impossibilità di attribuire seggi aggiuntivi, sottraendo alle liste provinciali avversarie quelli necessari alla predeterminazione della maggioranza assoluta per il raggruppamento preminente. È il meccanismo vigente in Emilia-Romagna, laddove, in presenza di voto disgiunto, i seggi sono assegnati sulla base del rendimento dello schieramento propostosi per la formazione del Consiglio regionale²⁹, mentre in Umbria ciò avviene sulla base della percentuale raggiunta dal Presidente. In Calabria, il cui congegno è analogo, invece, il problema non si pone essendo vietato il voto disgiunto³⁰. Anche il sistema friulano è ascrivibile a questo gruppo di formule³¹, ancorché la consistenza del premio muti a seconda della *performance* del Presidente³², pur in presenza di *splitting*.

Sul fronte opposto vi sono regioni come l'Abruzzo, l'Umbria, il Molise e la Campania, laddove è sempre assicurato almeno il 60% dei seggi alle forze che sostengono il Presidente eletto, senza la necessità, né per questi né per le liste collegate, di raggiungere una quota minima di suffragi. Inoltre, diversamente dalle prime tre, in Campania è praticabile il voto disgiunto, per cui, al momento, questa ha il sistema con maggiore capacità manipolativa.

Discorso a parte merita la Toscana, laddove è previsto il doppio turno per l'elezione del Presidente, nel caso in cui nessun candidato al primo turno di votazione superi la soglia del 40%: si tratta, nel panorama regionale, dell'unica formula di tipo *majority*³³. È ammesso lo *splitting*³⁴ e, tuttavia, il premio variabile è calcolato sulla prestazione del Presidente eletto senza la fissazione di una percentuale minima di voti³⁵.

²⁹ I consiglieri sono cinquanta, compreso il Presidente. Quaranta seggi sono assegnati con metodo proporzionale tra le liste provinciali, nove seggi in quota maggioritaria. Se il riparto proporzionale assegna ventiquattro seggi allo schieramento collegato al Presidente sono attribuiti 4 seggi in quota maggioritaria e gli altri cinque sono distribuiti tra le liste avversarie. Se, invece, il riparto proporzionale assegna al raggruppamento collegato al Presidente eletto meno di ventiquattro seggi, a questo sono assegnati i nove seggi in quota maggioritaria. Si verifica poi se lo schieramento vincente abbia superato la soglia del 40% dei voti; in caso negativo si accerta se questo schieramento abbia almeno ventisette seggi (dopo l'assegnazione dei nove seggi in quota maggioritaria): se l'esito è negativo, si assegnano seggi aggiuntivi fino ad arrivare al numero di ventisette, sottraendoli alle liste circoscrizionali perdenti. È da segnalare che non è previsto un effetto di trascinamento del voto.

³⁰ È previsto il trascinamento del voto dalla lista al Presidente collegato e non il contrario.

³¹ È ammesso il voto disgiunto e l'effetto di trascinamento è soltanto in favore del Presidente nel caso in cui sia votata sola la lista collegata (art. 25, l.r. statutaria n. 17 del 2007)

³² La coalizione di gruppi o il gruppo di liste collegati al candidato eletto Presidente della regione ottengono almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio, arrotondato all'unità più vicina, a condizione che il candidato eletto Presidente abbia ottenuto più del 45 per cento dei voti validi conseguiti da tutti i candidati alla carica di Presidente; ottengono il 55 per cento dei seggi del Consiglio, arrotondato all'unità più vicina, nel caso in cui il candidato eletto Presidente abbia ottenuto un numero di voti inferiore. È incluso il seggio riservato al Presidente (art. 27, c. 1, l.r. statutaria n. 17 del 2007).

³³ Art. 15, l.r. n. 51 del 2014.

³⁴ È previsto un effetto di trascinamento dalla lista al Presidente collegato (art. 14, l.r. n. 51 del 2014).

³⁵ L'art. 17, c. 1, l.r. n. 51 del 2014, stabilisce che: “La coalizione di liste, o il gruppo di liste non unito in coalizione, collegate alla candidata o al candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale ottiene: a) almeno il 60 per cento dei seggi di cui all'articolo 2, comma 1, se la candidata o il candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale ha conseguito più del 45 per cento dei voti validi nel primo turno di votazione della relativa elezione; b) almeno il 57,5 per cento dei seggi di cui all'articolo 2, comma 1, se la candidata o il

Da questa sommaria rassegna emerge che, a fronte della esasperata omologazione delle scelte statutarie compiute in tema di elezione diretta del Presidente, sul piano elettorale si registra una rimarchevole differenziazione, che potrebbe preludere a rendimenti sensibilmente distinti di ciascuna istituzione.

Tranne i casi di Marche e Sardegna, non è stabilita altrove una soglia minima di consensi per l'attribuzione del premio. Situazione limite è quella cui può dar luogo la normativa lucana. La logica, semmai, è rovesciata nel senso che i legislatori regionali più prudenti hanno fissato una quota massima di seggi, variabile in relazione al rendimento elettorale dello schieramento vincente. Sotto questo aspetto è quasi irrilevante distinguere il risultato del Presidente e quello della coalizione nell'ipotesi in cui non sia ammesso il voto disgiunto (e senza soffermarsi sull'effetto di trasferimento); laddove questo è ammesso, in prevalenza (e ciò potrebbe rappresentare una criticità), si considera la *performance* del Presidente e non della coalizione. In alcuni casi (Lazio, Piemonte, Liguria), solo l'inceppamento del sistema può impedire al raggruppamento vincente la disponibilità di una maggioranza assoluta, ma, come anticipato, in tale eventualità potrebbe non spiegarsi l'assegnazione di una quota premiale di seggi, in deroga al metodo proporzionale, proprio perché ininfluenza ai fini del confezionamento di una maggioranza precostituita.

Sicuramente la Campania ha il sistema maggiormente distorsivo, atteso che è sempre assicurato il 60% dei seggi allo schieramento collegato al Presidente pur in presenza di voto disgiunto.

Ne risulta uno svolgimento in cui, pur persistendo la vocazione maggioritaria dell'impianto elettorale, la direzione nel complesso sembra essere quella di attutirne l'impatto almeno rispetto al sistema prefigurato dalla l. n. 43 del 1995 e dalla l. cost. n. 1 del 1999.

6. L'investitura diretta del vertice dell'esecutivo e la consonanza politica con l'assemblea.

La tenuta costituzionale di questi congegni non può essere saggiata soltanto in relazione a quanto stabilito dalla Corte con riguardo alle Camere.

Non solo per la circostanza, già affiorata in queste pronunce, sulla peculiarità del Parlamento, al quale è problematico accostare l'assemblea regionale. Ma, soprattutto, non può essere sottovalutata la fondamentale opzione di governo compiuta in tutte le regioni: l'elezione diretta e contestuale del Presidente e del Consiglio, con l'applicazione del principio funzionale

candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale ha conseguito un numero di voti validi superiore al 40 per cento e non oltre il 45 per cento dei voti validi nel primo turno di votazione della relativa elezione; ovvero se la candidata o il candidato Presidente della Giunta regionale è proclamato eletto a seguito del secondo turno elettorale".

dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, traccia un modello non riconducibile alla forma di governo parlamentare³⁶, nel quale modello sarebbe congenita – secondo la Corte – una “presunzione di consonanza politica” tra i due organi³⁷. Tale assunto, di norma, si giustifica in presenza di una formula premiale in favore dello schieramento collegato al Presidente eletto.

Si è, tuttavia, dell'avviso che questo indirizzo debba trovare svolgimento in un quadro di complessiva ragionevolezza e proporzionalità, attraverso tecniche di bilanciamento che assicurino adeguata ponderazione di altri interessi fondamentali del sistema, tra cui, soprattutto, se non la schietta riproduzione degli orientamenti espressi dal corpo elettorale in seno all'assemblea rappresentativa, quantomeno una loro proiezione non eccessivamente artificiosa.

Il più recente andamento legislativo in ambito regionale, appena passato in rassegna, evidenzia, non a caso, la (cauta) volontà di arginare la logica esasperatamente maggioritaria delle formule elettive.

E' possibile rinvenire in questa direzione qualche più robusto indizio nel circuito del governo locale, laddove è prevista, nel quadro della regola *simul simul*, l'investitura popolare del vertice dell'esecutivo, che, di norma, si associa alla predeterminazione di una ampia maggioranza in consiglio.

Potrebbe risultare più acuta la distorsione nei comuni con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti, dal momento che alla compagine collegata al sindaco, eletto in un turno unico, sono assicurati i due terzi dei seggi, indipendentemente dal raggiungimento di una quota minima di voti. Non è marginale, tuttavia, che non sia ammesso il voto disgiunto con la conseguenza che, quantomeno, la lista al consiglio comunale che sostiene il sindaco vincente ottiene sempre la maggioranza relativa.

Per i comuni superiori a 15.000 abitanti, invece, è ammesso lo *splitting vote* ed è necessario superare la soglia del 50% dei suffragi validi espressi. Se ciò non è, si indice il secondo turno di votazione, che vede impegnati i due candidati più votati al primo turno.

Allo schieramento collegato al sindaco eletto è assicurato il 60% dei seggi in consiglio alle seguenti condizioni: a) se il Sindaco è eletto al primo turno, la formazione alleata deve aver superato il 40% dei voti totali espressi in favore dei candidati al vertice dell'amministrazione³⁸; b) indipendentemente dall'elezione immediata o al ballottaggio, nessun cartello avversario deve aver superato la soglia del 50% dei voti al primo turno³⁹. Se queste condizioni non sono date, il riparto è proporzionale e il sindaco non dispone di una maggioranza precostituita.

Le istanze della governabilità, quindi, non sempre prevalgono.

La Corte, con la sentenza n. 107 del 1996, si è pronunciata su questi aspetti ritenendo, nel complesso, coerente l'impianto legislativo, in quanto il sindaco "forte", perché eletto al

³⁶ Sentenza n. 2 del 2004, punto 4 del considerato in diritto.

³⁷ Sentenza n. 12 del 2006, punto 4 del considerato in diritto.

³⁸ In origine era il 50%; poi con la l. n. 120 del 1999 è stata ridotta appunto al 40%. Può notarsi un filo rosso riguardo alle soglie: la quota del 40 per cento è idonea a far scattare il premio tanto in ambito comunale (allorché il sindaco sia eletto al primo turno), quanto in ambito nazionale (si allude all'*Italicum* e alla sentenza 35/2017).

³⁹ Calcolata sul totale dei voti validi espressi in favore dei candidati alla carica di sindaco. Si tenga in conto che il trascinarsi è previsto solo dalle liste al sindaco e non viceversa.

primo turno, ma collegato ad una lista "debole" è penalizzato per un collegamento rifiutato da una parte del suo elettorato, con la conseguenza che dovrà cercare una maggioranza in consiglio: il legislatore ha ritenuto di non alterare il possibile (e legittimo) scostamento dei consensi.

In questa decisione è interessante poi l'altra statuizione relativa al premio assegnato in occasione del turno di ballottaggio, poiché, ad avviso della Corte, la prospettiva cambia sensibilmente. Non essendoci più il voto disgiunto, l'elettore esprime un consenso "unico" al candidato sindaco e alle liste collegate, unione suggellata dall'abbinamento grafico sulla scheda tra il nome del primo e i simboli delle seconde. Ne deriva un più rigido effetto di trascinarsi attribuendo alla compagine collegata al sindaco il 60% dei seggi, con la sola eccezione dell'avvenuto conseguimento, nel primo scrutinio, della maggioranza assoluta da parte di un raggruppamento avverso⁴⁰; ciò costituirebbe la residua proiezione, anche nel turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto. La governabilità, in effetti, non è un valore assoluto, secondo il giudice delle leggi: il legislatore ha ponderato ragionevolmente l'eventuale divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con lo *splitting*.

Con la sentenza n. 275 del 2014, la Corte si è di nuovo espressa sul sistema di governo comunale (precisamente quello disegnato dal legislatore trentino, che presenta molteplici analogie con quello previsto dal Testo unico degli enti locali). Il giudice costituzionale precisa dapprima l'effettiva portata della decisione n. 1 del 2014, non ritenendo omogenee le situazioni raffrontate: l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare, non può essere equiparata a quella degli organi comunali, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. La legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei comuni regolati dalla legge regionale. Ne consegue che, semmai, è proponibile un raffronto con la disciplina del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e segnatamente con l'elezione nei comuni con popolazione al di sopra dei quindicimila abitanti, laddove è parimenti previsto il turno di ballottaggio. Orbene, nel caso trentino, il sistema elettorale è semplificato in ragione del fatto che non è ammesso il voto disgiunto, con la conseguenza che non è necessaria, come invece accade con il d. lgs. n. 276 del 2000, la previsione del raggiungimento di determinate soglie per l'attribuzione del premio. Resta, dunque, da verificare la compatibilità con i principi del sistema dell'eventuale capovolgimento dei rapporti di forza nel turno di ballottaggio. La Corte ribadisce la logica del voto unico da parte dell'elettore attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste collegate: ciò giustifica l'effetto di trascinarsi che

⁴⁰Si veda la nota 39.

il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del 60 per cento dei seggi⁴¹.

Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più prepotentemente in rilievo, fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza.

Un bilanciamento da parte del legislatore, dunque, che tiene insieme le ragioni della governabilità e quelle della rappresentatività in una cornice complessiva di ragionevolezza e proporzionalità.

Se ciò vale per i consigli comunali che, come evidenziato dalla Corte, hanno limitati poteri normativi, dovrebbe a maggior ragione valere per le assemblee regionali che hanno più pregnanti compiti, di sicuro rilievo costituzionale. Quelle leggi regionali che hanno fissato una soglia minima, quindi, si attestano lungo questo solco ancorché se ne discostino in termini quantitativi⁴².

Persistono, però, perplessità in ordine alla eventualità, che, per effetto del voto disgiunto, la coalizione collegata al candidato perdente alla presidenza possa aver riportato un numero di suffragi superiore a quello del raggruppamento che ha sostenuto il Presidente eletto; potrebbe, addirittura, aver superato la maggioranza assoluta dei consensi. In tale evenienza, può sacrificarsi sull'altare della governabilità la volontà degli elettori fino al punto di stravolgerla facendo divenire maggioranza assembleare una minoranza elettorale?

Scenario, questo, che può profilarsi, sempre con maggiore probabilità, dinanzi a una offerta politica sostanzialmente tripolare, laddove, con la sola eccezione della Toscana, non ci sarebbe nemmeno il turno di ballottaggio a costituire, in qualche misura, un'istanza di compensazione.

Si tratta di una torsione monocratica del sistema di governo regionale che, ad oggi, non ha riscontro in nessun altro livello istituzionale della Repubblica⁴³. A siffatta criticità si impone una soluzione alla luce di una visione organica della trama istituzionale. Il fenomeno può assumere proporzioni tali nell'economia complessiva dei rapporti tra organi che vi è il rischio di debordare dall'alveo elettorale per sfociare nell'area della forma di governo, pretendendo, forse, un fondamento statutario⁴⁴.

Ma ciò, probabilmente, è il meno. La posizione intermedia che, nel disegno costituzionale, la regione assume tra Stato ed enti locali pretende, pur nella differenziazione, un bilanciamento idoneo a salvaguardare il principio democratico e quello di eguaglianza, fondativi

⁴¹ Si noti che nel caso trentino non è prevista, diversamente da quanto stabilito dal Tuel, la possibilità di effettuare nuovi apparentamenti in vista del ballottaggio.

⁴² La legislazione delle Marche fissa la quota al 34%, mentre quella sarda al 25%. In quest'ultimo caso la distorsione può essere tale al punto di sovrarappresentare lo schieramento vincente in misura più che doppia rispetto alla sua effettiva consistenza elettorale.

⁴³ In tema S. STAIANO, *Dai sindaci ai governatori*, in *federalismi.it*, 2012, 19, 1 e ss.

⁴⁴ Sul punto G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, relazione al convegno "Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia", Bergamo, 6 – 7 giugno 2014, in *gruppodipisa.it*, spec. 34 e ss.

della forma di Stato. Questo specifico profilo anche ha una valenza, per così dire, interna alla regione, dal momento che la conquista della maggioranza assoluta dei seggi da parte di una minoranza elettorale, di fatto, consegna a questa le leve della potestà statutaria (salvo, naturalmente, il controllo popolare) – e, quindi, della fisionomia del modello regionale – e la disciplina della stessa materia elettorale, quando anche gli statuti, come a volte accade, stabiliscano maggioranze qualificate in argomento⁴⁵.

Il bilanciamento, naturalmente, presuppone la valutazione d'insieme di ogni singolo sistema elettorale. Di certo, assume rilievo preponderante il premio agganciato all'elezione del Presidente, ma questo deve essere saggiato anche in relazione ad altri elementi: ai fini dello scrutinio non possono trascurarsi – per limitarsi a soli due esempi – la previsione di clausole di sbarramento, da un lato, e l'eventuale riserva di una quota minima di seggi alle opposizioni (che, se superiore alle percentuali di voti riportate, potrebbe determinare una distorsione verso il basso), per l'altro⁴⁶.

Dall'analisi delle ultime tornate di voto, tuttavia, non è possibile registrare macroscopici scostamenti in termini percentuali tra il rendimento dei candidati alla presidenza e quello delle coalizioni collegate per la formazione del consiglio. Ciò, evidentemente, rende remota la possibilità di adire il Giudice delle leggi, stando alle indicazioni provenienti dalla sentenza n. 193 del 2015, laddove si è fatta rigorosa applicazione di parametri processuali, che, nella vicenda elettorale nazionale, la Corte ha sottoposto a qualche piegamento pur di assicurarsi il controllo di legittimità⁴⁷.

⁴⁵Tra le numerose visioni critiche della forma di governo regionale si segnala quella di L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 2004, 4, 920 e ss.; *contra* S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *forum costituzionale*, 26 febbraio 2004.

⁴⁶ Ad esempio in Toscana è fissata al 35% (art. 17, c. 2, l.r. n. 17 del 2014), in Friuli al 40% (art. 27, c. 2, l.r. statutaria n. 17 del 2007)

⁴⁷ Sul punto le considerazioni di M. TROISI, *Rilevanza ed assetto variabile: in margine alla sentenza n. 193 del 2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, 15, spec. 21 e ss.