

LA LEGGE ELETTORALE REGIONALE UMBRA: TRA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E DUBBI DI LEGITTIMITÀ.

Note a margine dell'ordinanza 23 aprile 2021 del Tribunale civile di Perugia.

Daniele Porena*

Abstract (It): Il presente contributo analizza l'Ordinanza 23 aprile 2021 del Tribunale di Perugia pronunciata su vertenza relativa alla legge elettorale dell'Umbria. In particolare, si analizzano gli elementi di criticità della predetta Ordinanza alla luce della giurisprudenza costituzionale maturata negli ultimi anni in materia di legislazione elettorale.

Abstract (En): The essay analyzes the Ordinance 23 April 2021 of the Civil Court of Perugia pronounced on a dispute relating to the electoral law of the Umbria Region. In particular, the critical elements of the aforementioned Ordinance are analyzed in the light of the constitutional jurisprudence developed in recent years in the field of electoral legislation.

SOMMARIO: **1.** La questione. **2.** Il problema della forma di governo regionale. **3.** Sul principio *aut simul stabunt aut simul cadent* e sul premio di maggioranza. **4.** Elementi di criticità dell'Ordinanza 23 aprile 2021: la giurisprudenza della Corte costituzionale. **5.** Brevi cenni ai sistemi elettorali adottati nelle altre regioni d'Italia. **6.** Ancora sul premio di maggioranza. Conclusioni.

1. La questione.

Con ordinanza del 23 aprile 2021, pronunciata ad esito del giudizio iscritto al n.r.g. 1738/2015, il Tribunale civile di Perugia ha dichiarato inammissibile il ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* proposto da cinquantacinque cittadini umbri con cui si insisteva, previa rimessione delle questioni di costituzionalità esposte, per la disapplicazione della legge elettorale regionale dell'Umbria.

In estrema sintesi, la principale questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti ruotava intorno al meccanismo premiale introdotto dalla L.R. n. 4 del 2015, avente ad oggetto *“Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 4 gennaio 2010, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)”*.

In particolare, l'art. 14¹ della predetta legge prevede l'automatica attribuzione di 12 seggi (oltre a quello del Presidente eletto) alla coalizione di liste, o lista non unita in coalizione, collegata al candidato alla Presidenza della Giunta regionale risultato eletto.

L'art. 14 prevede dunque un premio di maggioranza in percentuale fissa, pari al 62%, alla lista o coalizione di liste collegate al candidato eletto, senza prevedere alcuna soglia di voti minima per l'assegnazione del detto premio.

La circostanza, alla luce della nota giurisprudenza costituzionale maturata sul punto², era sottoposta al vaglio del Giudicante affinché, previa rimessione alla Corte costituzionale, accertasse il diritto dei ricorrenti di esercitare il proprio diritto di voto libero, eguale, personale e diretto: ciò, dunque, con conseguente disapplicazione della legge elettorale nelle parti ritenute incostituzionali.

1 * Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Perugia.

Ai sensi del quale «1. L'articolo 15 della l. n. 108/1968, come già modificato dall'articolo 7 della l.r. 2/2010, è sostituito dal seguente: (...) 5. *L'Ufficio centrale regionale, ricevuta la documentazione di cui al comma 4, da parte dell'Ufficio unico circoscrizionale: (...) d) verifica se il totale dei seggi complessivamente conseguiti dalla coalizione di liste, o lista non unita in coalizione, collegata al candidato alla presidenza della Giunta risultato eletto, sia pari o superiore a 12 seggi. Assegna, quindi, alla coalizione di liste, o lista non unita in coalizione, collegata al candidato alla presidenza della Giunta regionale risultato eletto, 12 seggi*».

2 Oltre alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, si veda in dottrina, sulla normativa elettorale umbra, tra gli altri, il commento di E. CATELANI, *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria del 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, fasc. 1/2015, reperibile in www.osservatoriosullefonti.it;

Con ordinanza conclusiva del procedimento, il Tribunale oltreché dichiarare l'inammissibilità del ricorso per ragioni sulle quali in questa sede non occorre soffermarsi, si pronunciava anche sulla manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata.

In particolare - ed è su questi aspetti che si intende articolare il presente breve approfondimento - il Tribunale valorizzava il dato offerto dalle peculiarità della forma di governo regionale per concludere circa l'inapplicabilità, a livello di elezioni regionali, dei principi enunciati dalla Corte costituzionale con sentenza n. 1/2014.

Ancor più nel dettaglio, constatato il regime giuridico di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, le prerogative a questi affidate circa la nomina e la revoca degli assessori nonché la regola *aut simul stabunt aut simul cadent* che ne legano le sorti a quelle del Consiglio regionale, il Tribunale riteneva in generale ragionevoli leggi elettorali che prevedano un premio di maggioranza finalizzato a consentire al presidente eletto di avere la fiducia, quantomeno, della maggioranza dei consiglieri.

Le particolarità della forma di governo regionale sarebbero dunque di per sé sufficienti, ad avviso del Tribunale, a giustificare un regime giuridico della legge elettorale diverso da quello imposto per le elezioni del Parlamento nazionale alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

2. Il problema della forma di governo regionale.

Invero, non sembra che le predette peculiarità arrivino a poter capovolgere la logica sottesa al ragionamento operato dalla Consulta nella nota sentenza sopra richiamata.

Ciò, proprio a partire dall'analisi della forma di governo applicata alla quasi totalità delle regioni in base al disposto di cui all'art. 122, ultimo comma, della Costituzione.

Non sembra, in effetti, che per le Regioni sia stata prefigurata una architettura ordinamentale di tipo schiettamente presidenzialista.

Carattere peculiare dei sistemi presidenzialisti, in uno con la elezione diretta del presidente, risiederebbe infatti nella assenza di rapporto fiduciario tra quest'ultimo e il parlamento: i due organi costituzionali, in conseguenza dell'origine diversificata della propria legittimazione istituzionale (*id est*,

elezioni separate) vivono, per così dire, di “vita propria” nell’ambito di un sistema ispirato alla più rigorosa separazione tra poteri fondamentali³.

Ancora, non sembra che il sistema che la Costituzione ha predisposto per gli ordinamenti regionali possa essere accostato a quello semi-presidenzialista: il nucleo concettuale di quest’ultimo sembra infatti risiedere in una sorta di “spacchettamento” del potere esecutivo. Una parte è affidato al presidente, che rimane estraneo al circuito fiduciario, altra parte rimane in capo al governo, legato invece al parlamento dal voto di fiducia⁴.

Non si tratta, ancora, di premierato: in questa variante parlamentarista, caratteristica del sistema è infatti quella di chiamare a ricoprire la *premiership* non chi sia stato direttamente eletto dal popolo ma chi sia stato designato quale leader del partito di maggioranza.

Si tratterebbe, invero, di una formula ibrida, fondata sulla coesistenza di un elemento tipico dell’ordinamento presidenziale (l’elezione diretta del presidente) e di uno peculiare dei regimi parlamentari (il rapporto di fiducia tra l’assemblea rappresentativa e l’esecutivo): una formula, questa, che appare essenzialmente riconducibile alla forma di governo “neoparlamentare” sperimentata in Israele tra il 1992 e il 2001⁵.

L’originale alchimia che ha dato vita alla predetta forma di governo sembra invero raccogliere le preoccupazioni alla base della disposizione, contenuta nella legge n. 165/2004, rivolta alla costruzione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale.

Appare comprensibile, nel delicato equilibrio istituzionale prefigurato dal legislatore costituzionale, un *favor* per formule elettorali di impronta essenzialmente maggioritaria atte ad agevolare scenari di continuità politica tra un presidente eletto direttamente dal popolo e un consiglio regionale nella disponibilità del quale continua a sopravvivere lo strumento della mozione di sfiducia.

3 Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2007, pp. 143 e ss.

4 Come osserva M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., pp. 163 e ss. «il potere esecutivo è dualistico, in quanto accanto al Presidente vi è il governo che “determina e dirige la politica nazionale” ed il Primo ministro che “dirige l’azione del governo”».

5 Sulla forma di governo israeliana nel periodo sopra indicato, e sull’uso criticabile dell’espressione neoparlamentarismo con riferimento alla predetta forma, si veda M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., pp. 138 e ss.

3. Sul principio *aut simul stabunt aut simul cadent* e sul premio di maggioranza.

Cionondimeno, nel quadro di un'analisi volta a scrutinare la solidità dell'ordinanza in esame, emergono elementi cui sembra necessario prestare la dovuta attenzione.

Anzitutto, la legge 165 del 2004 non richiede una legge elettorale strutturata in maniera tale da *imporre* una maggioranza stabile ed in linea con gli orientamenti del presidente. Al contrario (e significativamente), il legislatore non è andato oltre rispetto all'impegno ad una legge elettorale che *agevoli* la formazione di una tale maggioranza.

Se le parole hanno un senso (e non si dubita che debbano averne, quanto meno nel lessico del legislatore) la preoccupazione per la stabilità delle maggioranze risulta temperata, nella predetta legge, dalla necessaria osservanza di quell'ampio patrimonio di principi che, nella legislazione elettorale e nei caratteri fondamentali del diritto di voto, sono stati nel tempo enunciati dalla Corte costituzionale.

Il linguaggio prudente del legislatore suggerisce quindi che la formazione di maggioranze stabili ed in linea di continuità con il presidente eletto rappresenti senz'altro un obiettivo preferenziale, appunto da *agevolare*, ma non costituisca l'altare sul quale poter sacrificare le più essenziali condizioni di rappresentatività che qualunque collegio democratico deve assolvere.

Ancora, sulla regola *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Il principio che lega le sorti dell'assemblea a quelle del presidente eletto con suffragio universale sembra posto per operare proprio in senso opposto a quello valorizzato dal Giudicante.

In presenza di una maggioranza ampia ed in linea con gli orientamenti del presidente non occorre, di norma, alcuna "minaccia" contro assai improbabili intemperanze della maggioranza.

Viceversa, è proprio laddove è possibile che si formino raggruppamenti assembleari non esattamente in linea con il vertice dell'esecutivo che soccorre, come un monito circa la gravità delle conseguenze di una mozione di sfiducia, la regola *aut simul stabunt aut simul cadent*.

In ultimo, il premio di maggioranza.

Sul punto, da quanto consta, le doglianze dei ricorrenti non erano rivolte al premio di maggioranza in sé considerato ma, al contrario, alla sua abnormità rispetto alla soglia del 50% e alla sua potenziale idoneità, in

assenza di una soglia minima di voti, a generare un divario non tollerabile tra voti espressi in favore della lista vincitrice e numero di seggi a quest'ultima assegnati.

Sotto il primo profilo, come anche si sosterrà nel seguito, giova constatare che il premio di maggioranza non costituisce un trofeo atto a gratificare il vincitore di una competizione sportiva ma, al contrario, una "alterazione" del risultato elettorale in vista della formazione di una maggioranza assembleare. Se questo è il senso dell'istituto, appaiono allora non tollerabili premi di maggioranza che vadano ben oltre quanto indispensabile a garantire la formazione delle maggioranze predette.

In questa direzione, un premio del 62% (non del 60%, come erroneamente sostenuto dal Giudice, nel cui computo difetta l'inclusione del seggio attribuito al presidente) sembra andare ben al di là, come meglio si illustrerà a breve, rispetto a quanto solitamente considerato sufficiente a garantire un'estensione sufficientemente ampia alla maggioranza assembleare.

Sotto il secondo profilo, permangono severe perplessità circa il meccanismo "validato" dal Tribunale di Perugia ed imperniato sulla assenza di una soglia minima di voti per l'attribuzione del premio di maggioranza.

La potenzialità lesiva dell'impianto normativo risiede, in questo caso, nella possibilità che si generi un divario eccessivo, non tollerabile in base a un ragionevole apprezzamento, tra la maggioranza "reale" e quella "legale".

4. Elementi di criticità dell'Ordinanza 23 aprile 2021: la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Debole, dunque, appare la giustificazione operata dal Giudice circa la diversità tra forma di governo regionale e forma di governo statale: ciò, soprattutto, tenuto conto del fatto che le constatazioni che precedono traggono origine dalla enunciazione di principi che, per loro portata costituzionale, sembrano invero dover innervare l'intera materia elettorale e non soltanto alcune pieghe della stessa.

Ma converrà, a questo punto, rivolgere l'attenzione proprio a quegli approdi, raggiunti dalla Corte costituzionale nel corso degli anni, che maggiormente sollevano dubbi sulla solidità dell'impianto motivazionale della ordinanza in esame.

Come noto, e come anche recentemente confermato dalla Corte Costituzionale⁶, la materia elettorale non sfugge al pieno rispetto dei principi costituzionali.

Rilevano, tra gli altri, il principio di uguaglianza – e le connesse valutazioni sulla ragionevolezza di un impianto normativo – il principio democratico enunciato dalla prima norma della Carta e l'art. 48, 2 comma, Cost. in relazione al principio eguaglianza, libertà e segretezza del voto.

Proprio nell'osservanza dei predetti principi, la Consulta si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della l. 270/2005, concludendo per la caducazione, tra le altre, della norma di cui all'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui prevede che l'Ufficio elettorale nazionale verifica «se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi» (comma 1, n. 5) e stabilisce che, in caso negativo, ad essa viene attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza.

Come noto, la Corte costituzionale ha largamente (e, per quanto qui rileva, assai persuasivamente) motivato le proprie conclusioni.

E' pur vero che la determinazione delle formule elettorali rappresenta un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa⁷. Cionondimeno, il principio costituzionale di eguaglianza del voto esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi», ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari»⁸.

La Carta, come noto, non impone un particolare sistema elettorale: si tratta di una scelta che, saggiamente, è stata affidata alla discrezionalità del legislatore cui spetta il compito di adeguare il sistema, di volta in volta, alle evoluzioni del contesto storico-politico. Tuttavia, il sistema elettorale non è esente da controllo: in particolare, la normazione elettorale è senz'altro censurabile laddove risulti manifestamente irragionevole⁹.

⁶ Si veda, in particolare, Corte cost., sent. n. 1/2014.

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 242 del 2012; ord. n. 260 del 2002; sent. n. 107 del 1996.

⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 43 del 1961.

⁹ Così Corte Cost., sent. n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ord. n. 260 del 2002.

E' sulla scorta di tali premesse che la Consulta ha ritenuto censurabili quei meccanismi fondati sull'«attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi»¹⁰.

Conclusione, questa, cui la Consulta è giunta sul presupposto che il predetto meccanismo premiale conduce ad una eccessiva sovra-rappresentazione della coalizione di maggioranza relativa: ciò, in particolare, poiché permette ad una lista che abbia ottenuto un esiguo numero di voti di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. Da ciò deriverebbe dunque una concreta distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto¹¹ e tale da determinare irragionevolmente un'eccessiva alterazione della rappresentanza democratica.

Sullo sfondo della giurisprudenza costituzionale di cui si è detto risiede il concetto secondo cui, nel bilanciamento tra valori e principi costituzionali in potenziale conflitto, è conforme alla Carta quella soluzione che consenta la realizzazione dell'un valore senza la totale compromissione dell'altro. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»¹².

Sono coerenti con il dettato della Carta quelle disposizioni normative volte ad *agevolare* la formazione di adeguate maggioranze consiliari: ciò, allo scopo di garantire stabilità al governo regionale e di rendere più rapido il processo decisionale. Detto obiettivo, come poc'anzi ricordato, è peraltro coerente con il principio enunciato all'art. 4, l. n. 165/2004 che, in attuazione dell'art. 122 della Costituzione, richiede l'individuazione di un sistema elettorale che «agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicurino la rappresentanza delle minoranze»¹³.

10 Cfr. Corte cost., sent. n. 13 del 2012.

11 Così Corte cost., sent. n. 15 e n. 16 del 2008.

12 Così Corte Cost., sent. n. 1130 del 1988.

13 Ai sensi dell'art. 4, l. 165 del 2004, «le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicurino la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione,

Come detto, lo scopo del meccanismo premiale è quello di garantire l'attribuzione di seggi aggiuntivi a quella lista che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre.

Tuttavia, le disposizioni in esame non si limitano ad introdurre un correttivo¹⁴ al sistema di trasformazione dei voti in seggi «in ragione proporzionale» al fine di favorire la formazione di una stabile maggioranza. Dette disposizioni, al contrario, permettono in ipotesi anche un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo di rappresentanza e le risultanze del voto: ciò, specie nel caso in cui il quadro politico-elettorale risulti particolarmente frammentato.

Ed infatti, le disposizioni in esame, non imponendo il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa, consentono anche ad una formazione che abbia conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi di "trasformarsi" in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea¹⁵.

nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, 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; c) divieto di mandato imperativo. (c-bis) promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, disponendo che: 1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale).

14 Correttivo ulteriore, peraltro, rispetto a quello già costituito dalla previsione di soglie di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza.

15 Secondo E. CATELANI, *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria del 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, fasc. 1/2015, reperibile in www.osservatoriosullefonti.it, p. 3 «le disposizioni che presentano tuttavia maggiori perplessità riguardano due aspetti che, direttamente o indirettamente, sono già stati presi in considerazione da parte della Corte costituzionale in fase di dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale nazionale (sent. n. 1 del 2014, già richiamata), che attengono al problema dell'assenza di una soglia minima di voti per accedere al premio di maggioranza e viceversa l'introduzione di una sorta di premio di minoranza».

Le norme in esame, consentendo una illimitata compressione della rappresentatività dell'Assemblea legislativa, appaiono dunque difficilmente compatibili con i principi costituzionali poc'anzi richiamati¹⁶.

In particolare, il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme in esame, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, appare tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione e basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Detto principio, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto¹⁷.

Le norme in esame, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale qual è quello della stabilità del governo regionale e dell'efficienza dei processi decisionali in ambito legislativo, sembra dettino una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente coinvolti, ponendosi in contrasto, in particolare, con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

In definitiva, la disciplina in esame non appare proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito: ciò, in quanto determina una compressione della funzione rappresentativa dell'Assemblea (nonché dell'*eguale diritto di voto*) eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, su cui si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente¹⁸.

16 Cfr. V. LUBELLO, *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018, p. 298, secondo cui «specie alla luce delle sentenze 1/2014 e 35/2017, un premio di maggioranza così come congegnato dalla legge elettorale umbra si presta ad un esito incerto nel possibile giudizio di legittimità costituzionale. Il rischio potenziale, ma tutto da dimostrare, è quello di trasformare una minoranza elettorale in una maggioranza consiliare».

17 Così Corte cost., sent. n. 1/2014, dove è altresì ribadito che «il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare».

18 Così, Corte cost., sent. 1/2014. Ancora, come osserva E. CATELANI, *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria del 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, reperibile in

Né può ritenersi che il sistema sia comunque coerente con la disposizione della legge statale n. 165 del 2004 (che ha attuato l'art. 122 Cost.) laddove impone al legislatore regionale di individuare "un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze" (art. 4, comma 1, lett. a): non sembra, infatti, che le esigenze legate alla governabilità possano incidere in misura eccessivamente consistente, e potenzialmente illimitata, sull'esito elettorale.

5. Brevi cenni ai sistemi elettorali adottati nelle altre regioni d'Italia.

In altre regioni, la garanzia della rappresentanza democratica è tutelata mediante opzione per elezione di Presidente ed Assemblea con doppio turno e ballottaggio (è questo il caso della Toscana); con la previsione di un premio di maggioranza variabile assegnato alla coalizione di liste che abbia raggiunto una soglia minima di voti (è questo il caso di Marche, Puglia, Emilia Romagna, Val d'Aosta, Veneto, e Sicilia); mediante assegnazione di un premio variabile in base al numero di voti ottenuti (così la legge elettorale della Regione Lombardia); mediante ripartizione proporzionale dei seggi (si veda la legge regionale Trentino Alto Adige); mediante assegnazione del premio di maggioranza corretto in base al numero di voti ottenuti dalla coalizione vincitrice (c.d. "Tatarellum", tutt'ora vigente in Liguria e Molise).

Un *unicum*, se possibile, sembra rappresentato dalla legge elettorale umbra che, in sintesi, introduce un premio di maggioranza "fisso" e la cui assegnazione non è in alcun modo condizionata dal numero dei voti ottenuti dalla coalizione vincitrice.

www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015, p. 3, «la Corte costituzionale tuttavia ha posto nell'interpretazione dell'art. 48 Cost. dei paletti che ormai costituiscono delle soglie insormontabili e la legge umbra, in realtà è parsa superarli senza, peraltro, introdurre contrappesi sufficienti a giustificare tale violazione. Non solo infatti, non si giustifica, l'assenza di una soglia minima per accedere al premio di maggioranza che può alterare in modo significativo "il circuito democratico", ma si riduce anche la rappresentatività delle forze di minoranza in quanto si riconosce un seggio di diritto al candidato Presidente "miglior perdente", indipendentemente dai voti ottenuti dalla lista collegata e, di fatto, sottraendo un seggio alla distribuzione dei seggi fra i partiti di minoranza».

6. Ancora sul premio di maggioranza. Conclusioni.

In aggiunta a quanto osservato, val la pena precisare quanto segue.

Il c.d. premio di maggioranza è assai variabilmente previsto e disciplinato nel contesto di discipline tese, nel loro complesso, a renderlo compatibile con le esigenze di rappresentatività democratica dei collegi.

Ed infatti, le soglie di voti necessari alla assegnazione del premio di maggioranza sono normalmente articolate in modo variabile, secondo una logica progressiva, atta a garantire che la consistenza del premio rifletta il favore elettorale ottenuto e riconoscendo dunque uno spazio di rappresentanza, oltre che di governabilità, alla lista vincitrice anche in relazione alla diversa percentuale di voti ottenuta.

Niente di ciò emerge dalla legislazione umbra.

Il premio di maggioranza è infatti assegnato in misura fissa, e pari a 13 membri complessivi, indipendentemente dal fatto che la coalizione vincitrice abbia superato, ad esempio, la soglia del 37, 40 o 45% dei voti validi.

Come detto, la funzione del meccanismo premiale è quella di garantire alla coalizione vincitrice un numero di seggi superiore alla maggioranza assoluta al fine di preservare la stabilità e la governabilità dell'ente.

Coerentemente con la detta finalità, e nel rispetto dei principi di democrazia e rappresentatività delle assemblee legislative, il premio di maggioranza assolve alla propria funzione senza infirmare i richiamati principi a condizione che lo stesso sia determinato in misura tale da garantire la soglia di maggioranza da un lato, con il minimo sacrificio imposto a carico della rappresentatività dell'Organo dall'altro.

Questi due elementi, in altre parole, rappresentano i termini del ragionevole bilanciamento al quale il legislatore non può sottrarsi laddove sia chiamato a contemperare, nell'ambito della mediazione legislativa, il peso dei due interessi costituzionalmente protetti e tra loro in potenziale conflitto.

In linea con le predette osservazioni, il meccanismo premiale nella ripartizione dei seggi è legislativamente codificato, ai vari livelli, in misura solitamente non superiore al 55%.

E' questo ad esempio il caso di quanto disposto dall'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 che, dichiarato illegittimo in ragione dell'assenza di una soglia minima di voti necessari per l'assegnazione del premio di maggioranza, limitava tuttavia la consistenza dello stesso al 54% dei seggi assegnati presso la Camera dei Deputati.

Stesso dicasi per le disposizioni di cui all'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, relativo alla composizione del Senato della Repubblica e che disponeva un premio di maggioranza in favore della coalizione vincitrice pari al 55% dei seggi.

Ancora, al 55% si assesta il premio di maggioranza assegnato dalla legge elettorale delle Regioni Lazio, Veneto, Toscana, Lombardia, Liguria, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Basilicata; è fissato al 54% (premio variabile in base al numero dei voti) dalla legge elettorale della Regione Puglia e della Regioni Emilia Romagna, al 53,33% (premio variabile in base al numero dei voti) dalla legge elettorale della Regione Marche; si spinge al 60% il premio di maggioranza assegnato dalla legge elettorale della Campania, dell'Abruzzo, della Sicilia e Val d'Aosta (premio variabile in base al numero dei voti)¹⁹.

In relazione alla disciplina nazionale vigente in materia di elezione dei sindaci e dei consigli comunali la normativa prevede che, laddove il sindaco venga eletto al primo turno ma la lista o le liste collegate non raggiungano il 50% dei voti, i seggi siano ripartiti con metodo proporzionale ed è dunque possibile che il consiglio comunale sia composto per la maggioranza da esponenti dell'opposizione (e ciò, precisamente, nel caso in cui la lista o le liste di uno dei candidati sconfitti abbiano ottenuto più del 50% dei voti).

Laddove il sindaco venga invece eletto in sede di "ballottaggio" alle liste collegate è riconosciuto un premio di maggioranza pari al 60% dei seggi in consiglio comunale.

Anche in relazione alla normativa da ultimo citata, il premio di maggioranza – come visto comunque non superiore al 60% dei seggi - è assegnato solo a seguito di ballottaggio e, dunque, in favore della coalizione che abbia ottenuto, comunque, il 50% più uno dei voti validi. Viceversa, laddove il sindaco sia eletto al primo turno senza tuttavia che la coalizione collegata superi la soglia della maggioranza dei voti, la rappresentatività dell'assemblea è garantita mediante ripartizione proporzionale dei seggi²⁰.

¹⁹Per un'ampia ricognizione sulla legislazione elettorale nelle diverse regioni d'Italia, cfr. N. A. CUNIAL – R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75/2016, pp. 85 e ss.

²⁰Sebbene sul punto occorra tener presente quanto ricordato da V. LUBELLO, *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018, p. 302, secondo cui «occorre tenere a mente la diversità delle forme di governo parlamentare, che caratterizza l'ambito nazionale, e quella neoparlamentare che invece caratterizza le Regioni. La stessa Corte, infatti, laddove si è trovata a giudicare la legge elettorale di una forma di governo simile a quella regionale, vale a dire la forma di governo dei Comuni di maggiori dimensioni, ha avuto modo

Alla luce dei rilievi svolti, non sembra dunque che la legge elettorale umbra, dopo la pronuncia in commento, possa finire di far parlare di sé: pur nelle strettoie rappresentate da un numero particolarmente esiguo di consiglieri regionali, appare quanto mai opportuna una correzione di rotta che, nell'agevolare la formazione di maggioranze consiliari stabili, consenta il pieno svolgimento dei principi costituzionali a quali poc'anzi si è fatto breve cenno.

di avallare positivamente i premi di maggioranza ivi previsti. Circostanza peraltro ribadita nella sentenza 35/2017: «ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale» (p.to 9.2 del considerato in diritto)». In ogni caso, lo stesso Autore, a conclusione del suo saggio, evidenzia che «la domanda cui i giudici costituzionali dovranno eventualmente rispondere non è delle più semplici: a fronte dell'attuale e/o della futura composizione della compagine politica regionale, la forma di governo della Regione può ammettere una potenziale eccessiva divaricazione tra l'elettorato e i suoi rappresentanti?».