



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Corso di Dottorato in Diritto Pubblico, Internazionale ed Europeo  
Ciclo XXXIII

*Curriculum in Diritto costituzionale*

TESI DI DOTTORATO

*Gli standard costituzionali per la tutela del diritto di  
voto nelle leggi elettorali dei diversi livelli di governo:  
applicazione uniforme o differenziata?*

Dott. Stefano Trancossi

Matricola: R11923

SSD: IUS/08

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Lorenza Violini

Coordinatrice del Corso: Chiar.ma Prof.ssa Diana-Urania Galetta

*Nella convinzione di interpretare fedelmente le sue reali, per quanto volutamente imperscrutabili, intenzioni, ringrazio mia madre, per avermi sempre offerto il suo aiuto, le sue opinioni e i suoi pareri, anche, e per fortuna, quando non richiesti.*

# INDICE

INTRODUZIONE .....	7
I – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO PER LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE: NORME INTERNAZIONALI, EUROPEE E COSTITUZIONALI .....	9
1.1 – NOTA INTRODUTTIVA .....	9
1.2 – IL PANORAMA DELLE NORME INTERNAZIONALI ED EUROPEE IN MATERIA ELETTORALE.....	9
1.2.1 – NORME INTERNAZIONALI .....	9
1.2.2 – NORME DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO .....	11
1.2.3 – NORME UE .....	13
1.3 - LA MATERIA ELETTORALE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA: LE NORME CHE PERMETTONO AI CITTADINI DI <i>CONTRIBUI[RE] POTENZIALMENTE E CON PARI EFFICACIA ALLA FORMAZIONE DEGLI ORGANI ELETTIVI</i> .....	14
1.3.1 – ART. 48.....	15
1.3.2 – ART. 49.....	16
1.3.3 – ART. 51.....	17
II – NORME INTERNE PRIMARIE.....	18
2.1 – NOTA INTRODUTTIVA .....	18
2.2 – DISCIPLINA ELETTORALE STATALE .....	18
2.2.1 – EVOLUZIONE DEI SISTEMI ELETTORALI DELLE CAMERE 1948-2017 .....	18
2.2.2 – LA LEGGE 165/17 .....	24
2.2.2.1 – PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ DELL’ATTUALE LEGGE ELETTORALE POLITICA .....	26
2.3 – DISCIPLINA ELETTORALE REGIONALE.....	27
2.3.1 – LA MATERIA ELETTORALE REGIONALE PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V .....	28
2.3.2 – LA MATERIA ELETTORALE REGIONALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V .....	29
2.4 – DISCIPLINA ELETTORALE LOCALE .....	30
2.4.1 – EVOLUZIONE DEI SISTEMI ELETTORALI LOCALI 1946-1999 .....	30
2.4.2 – IL TESTO UNICO SUGLI ENTI LOCALI (TUEL, d.lgs. 267/00) E LA LEGGE 56/14.....	32
III – IL SINDACATO GIURISDIZIONALE IN MATERIA ELETTORALE .....	34
3.1 – NOTA INTRODUTTIVA .....	34
3.2 – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.....	36
3.2.1 – UNA PREMESSA: L’AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM IN MATERIA ELETTORALE .....	39
3.2.2 – ELETTORATO ATTIVO E VOTO INDIRETTO .....	44
3.2.3 – ELETTORATO PASSIVO: LISTE E CANDIDATURE .....	45
3.2.3.1 – LISTE DI CANDIDATI .....	45
3.2.3.2 – PLURICANDIDATURE .....	47
3.2.4 – FORMULA ELETTORALE.....	48

3.2.4.1 – PREMESSA: L'UGUAGLIANZA DEL VOTO .....	48
3.2.4.2 – SOGLIE DI SBARRAMENTO .....	51
3.2.4.3 – MECCANISMI PREMIALI .....	54
3.2.4.4 – PREFERENZE.....	58
3.2.4.5 – BALLOTTAGGIO .....	60
3.3 – GIURISPRUDENZA CIVILE .....	63
3.4 – GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA .....	68
IV - ATTUALI LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI .....	76
4.1 – INFORMAZIONI GENERALI .....	76
4.2 – PREMIO DI MAGGIORANZA .....	78
4.3 – TUTELA DELLE MINORANZE .....	79
4.4 – LISTE, PREFERENZE E PLURICANDIDATURE .....	80
4.5 – RAPPRESENTANZA DI GENERE .....	81
4.6 – BALLOTTAGGIO.....	82
4.7 – SOGLIE DI SBARRAMENTO .....	82
4.8 – RAGIONEVOLEZZA INTRINSECA .....	83
V – APPLICABILITÀ E CONTENUTO DEGLI STANDARD ELABORATI DALLA CORTE COSTITUZIONALE NELLA MATERIA ELETTORALE.....	85
5.1 – NOTA INTRODUTTIVA.....	85
5.2 – PRINCIPALI ARGOMENTI A FAVORE DELL'APPLICABILITÀ A TUTTI I LIVELLI DI GOVERNO DEGLI STANDARD ELABORATI DALLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVAMENTE ALLE CAMERE.....	86
5.2.1 – STATUS DEL DIRITTO DI VOTO COME DIRITTO FONDAMENTALE .....	86
5.2.2 – ARGOMENTO ISTITUZIONALE .....	87
5.2.3 – ARGOMENTO TESTUALE .....	89
5.2.4 – ARGOMENTO SOSTANZIALE .....	92
5.3 – PRINCIPALI ARGOMENTI CONTRO L'APPLICABILITÀ AGLI ALTRI LIVELLI DI GOVERNO DEGLI STANDARD ELABORATI DALLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVAMENTE ALLE CAMERE .....	93
5.3.1 - STATUS DEL DIRITTO DI VOTO COME DIRITTO FONDAMENTALE .....	93
5.3.2 – ARGOMENTO TESTUALE .....	94
5.3.3 – ARGOMENTO ISTITUZIONALE .....	95
5.3.4 – ARGOMENTO DELLA COERENZA CON LA FORMA DI GOVERNO .....	98
5.3.5 – ARGOMENTO SOSTANZIALE .....	99
5.4 – CONCLUSIONI AD INTERIM: APPLICABILITÀ DIFFERENZIATA DEGLI STANDARD COSTITUZIONALI ALLE LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI.....	100
5.5 – CONTENUTO DEGLI STANDARD COSTITUZIONALI .....	106
5.5.1 – PARLAMENTO/PARLAMENTO EUROPEO .....	106

5.5.2 – CONSIGLIO REGIONALE.....	108
5.5.3 – CONSIGLIO PROVINCIALE/METROPOLITANO.....	114
5.5.4 – CONSIGLIO COMUNALE .....	117
VI – LE LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI A CONFRONTO CON LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: POSSIBILI SOLUZIONI DI UN PROBLEMA (PER ORA SOLO) TEORICO .....	120
6.1 – NOTA INTRODUTTIVA .....	120
6.2 – LEGGI ELETTORALI REGIONALI.....	120
6.2.1 – COERENZA TRA FORMA DI GOVERNO E LEGGE ELETTORALE.....	121
6.2.2 – PREMIO DI MAGGIORANZA .....	125
6.2.2.1 – SOGLIA PER L’ATTIVAZIONE DEL PREMIO .....	125
6.2.2.2 – COERENZA TRA LA “LEGITTIMA ASPETTATIVA” DELL’ELETTORE E SISTEMA ELETTORALE .....	127
6.2.3 – TUTELA DELLE MINORANZE .....	129
6.2.4 – LISTE, PREFERENZE, PLURICANDIDATURE E PLURIELEZIONI .....	132
6.2.4.1 – LUNGHEZZA DELLE LISTE BLOCCATE .....	132
6.2.4.2 – PLURICANDIDATURE E PLURIELEZIONI.....	133
6.2.5 – RAPPRESENTANZA DI GENERE .....	135
6.2.6 – BALLOTTAGGIO.....	137
6.2.7 – SOGLIE DI SBARRAMENTO .....	138
6.2.8 – RAGIONEVOLEZZA INTRINSECA .....	139
6.2.8.1 – EFFETTO <i>FLIPPER</i> .....	139
6.2.8.2 – DISTRIBUZIONE REGRESSIVA DEI SEGGI.....	140
6.3 – CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE.....	142
6.4 – COMUNI.....	144
VII – CENNI ALLE ESPERIENZE COMPARATE.....	147
7.1 – NOTA INTRODUTTIVA .....	147
7.2 – SPAGNA .....	149
7.2.1 – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA <i>LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL</i> .....	153
7.2.2 – <i>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</i> .....	157
7.2.3 – <i>PROVINCIAS E MUNICIPIOS</i> .....	162
7.2.4 – CONFRONTO CON L’ITALIA .....	165
7.3 – GERMANIA.....	167
7.3.1 – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL <i>BUNDESWAHLGESETZ</i> .....	170
7.3.2 - <i>LÄNDER</i> .....	175
7.3.3 – <i>KREISE E GEMEINDEN</i> .....	179
7.3.4 – CONFRONTO CON L’ITALIA .....	184

VIII – CONCLUSIONE .....	186
BIBLIOGRAFIA .....	195
MONOGRAFIE .....	195
CONTRIBUTI IN VOLUME .....	195
CONTRIBUTI IN RIVISTA .....	196
REPORT .....	200
NOTIZIE .....	200
SITI INTERNET .....	201
APPENDICE – LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI .....	202
A.1 – ABRUZZO .....	202
A.2 – BASILICATA .....	205
A.3 – BOLZANO .....	208
A.4 – CALABRIA .....	209
A.5 – CAMPANIA .....	212
A.6 – EMILIA-ROMAGNA .....	214
A.7 – FRIULI-VENEZIA GIULIA .....	217
A.8 – LAZIO .....	219
A.9 – LIGURIA .....	221
A.10 – LOMBARDIA .....	223
A.11 – MARCHE .....	225
A.12 – MOLISE .....	227
A.13 – PIEMONTE .....	228
A.14 – PUGLIA .....	230
A.15 – SARDEGNA .....	232
A.16 – SICILIA .....	234
A.17 – TOSCANA .....	236
A.18 – TRENTO .....	239
A.19 – UMBRIA .....	241
A.20 – VALLE D’AOSTA .....	243
A.21 – VENETO .....	245
A.22 – PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE .....	247
A.23 – COMUNI .....	248
A.23.1 – COMUNI < 15.000 ABITANTI .....	249
A.23.2 – COMUNI > 15.000 ABITANTI .....	249
A.23.3 – COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE .....	251

## INTRODUZIONE

Negli attuali ordinamenti democratici, il diritto elettorale<sup>1</sup> (inteso come l'insieme delle regole che governano gli atti giuridici deputati al conferimento di un potere pubblico ad uno o più individui da parte dei titolari del suddetto potere), se da un lato è chiaramente collegato ad una elezione-fenomeno, non garantisce minimamente *per se* un collegamento con una elezione-noumeno: abbandonando la terminologia kantiana, non è detto che un *procedimento* elettorale (fenomeno) sia effettivamente una forma di espressione di una *scelta*<sup>2</sup> eguale (noumeno), libera ed universale, volta a selezionare la classe politica. Le prime forme di governo "democratiche", ivi incluse la repubblica romana e le istituzioni comunali medievali, soffrivano – le seconde più della prima – di restrizioni varie al diritto di voto e alla possibilità di selezionare i candidati, pur esibendo caratteristiche in astratto compatibili con un regime democratico<sup>3</sup>. Nel corso del XX secolo, tuttavia, il diritto elettorale ha abbandonato ormai quasi dovunque le istanze elitarie, stabilendo alcuni parametri costituzionali entro cui si può muovere la discrezionalità del legislatore. Tali parametri non possono prescindere da un singolo principio di base: l'uguaglianza dei cittadini, che si traduce nel fatto che i voti si *contano*, non si *pesano*.

Viene meno dunque il noto brocardo ciceroniano secondo cui *et vero in dissensione civili, cum boni plus quam multi valent, expendendos cives, non numerandos (puto)*<sup>4</sup>(E però nei periodi di instabilità civile, quando i buoni valgono più dei molti, ritengo che i cittadini debbano essere pesati, non contati).

Stabilito ciò, appare chiaro che un sistema che voglia definirsi "democratico" debba necessariamente dotarsi di meccanismi atti a prevenire che la classe politica, diretta e principale beneficiaria di eventuali restrizioni (in senso lato) al diritto di voto<sup>5</sup>, possa modificare il diritto elettorale a suo vantaggio e a discapito dell'uguaglianza dei cittadini. Nella maggioranza degli ordinamenti costituzionali, questo compito è direttamente affidato ai Tribunali, di norma costituzionali.

In Italia, questo tipo di controllo si è sviluppato molto tardi ed è ancora, sotto numerosi punti di vista, incompiuto: solo nel 2014, come è noto, la Corte costituzionale ha finalmente accolto una questione di legittimità costituzionale in materia di elezioni delle Camere, stabilendo un importantissimo precedente e fornendo alcuni importanti criteri di valutazione delle leggi elettorali *tout court*, alla luce delle norme

---

<sup>1</sup> La materia è stata trattata in maniera sistematica da numerosi autori, tra cui ricordiamo, *ex multis*, G. De Fina, Diritto elettorale, Unione tipografico-editrice torinese, 1977; L. Preti, Diritto elettorale politico, Giuffrè, 1957; E. Esposito, Manuale teorico pratico di diritto elettorale, Maggioli, 1998; L. Trucco, Fondamenti di diritto e legislazione elettorale, Giappichelli, 2010.

<sup>2</sup> Significato letterale di *electio*.

<sup>3</sup> L'eccezione, in questo campo, è rappresentata dalla democrazia ateniese, che, con l'eccezione di donne, stranieri e schiavi, permetteva realmente a chiunque di partecipare attivamente alla vita della *polis*. Considerato che la schiavitù è stata progressivamente abolita nel mondo occidentale nel corso del XIX secolo, che il voto alle donne è una conquista del XX e che gli stranieri (escluso il limitato diritto di voto dei cittadini UE nelle elezioni europee e locali in altri Stati membri) ne sono ancora esclusi, si può apprezzare l'innovatività del sistema di Clistene, perfezionato da Pericle.

<sup>4</sup> Cicerone, *De re publica*, VI, 1 (frammento tradizionalmente unito all'inizio del sesto libro). Per quanto il passo di Cicerone appaia di scottante attualità, è innegabile che la civiltà occidentale abbia fatto incredibili passi avanti rispetto alla ristretta ed oligarchica visione della *res publica* strenuamente, e in parte già ai suoi tempi anacronisticamente, difesa dall'Arpinate. Si ricordi che, nonostante i meccanismi elettorali della Repubblica romana (volutamente distorti a favore delle classi più agiate), a partire dal I secolo a.C. è la folla a fare da vero arbitro della vita politica, in un *trend* seguito anche dall'Impero

<sup>5</sup> Perché, naturalmente, sarà sempre più facile cercare di convincere/corrompere una minoranza con interessi coerenti rispetto alla maggioranza indistinta dei cittadini. È quindi naturale che gli eletti preferiranno la soluzione semplice (manovrare le regole in modo da assicurarsi la rielezione) rispetto a quella complessa (fare veramente campagna elettorale e risolvere i problemi della società).

contenute nell'art. 48 Cost. La legge elettorale politica non è, però, l'unica legge elettorale in vigore nel nostro paese: in ossequio al principio democratico e di autogoverno locale, i cittadini italiani sono chiamati anche ad eleggere, oltre ai membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, anche i componenti delle istituzioni (Consigli ed esecutivi) comunali e regionali.

È su queste basi che la presente tesi di dottorato si pone come obiettivo l'analisi del sindacato giurisdizionale – segnatamente, costituzionale – sulla disciplina delle elezioni in Italia. Si è proceduto ripercorrendo brevemente le tappe fondamentali dell'evoluzione dei sistemi elettorali, esaminando le norme relative alle elezioni di ogni livello di governo. Dopodiché si è esaminata la storia del sindacato giurisdizionale sulle leggi e questioni elettorali, concentrandosi soprattutto sulle pronunce della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica. Successivamente, dopo aver dato conto del diritto elettorale attualmente vigente, con particolare enfasi su quello regionale e locale, si è cercato di stabilire se i criteri che la Corte ha utilizzato per valutare le leggi elettorali 270/05 e 165/17 possano e/o debbano essere applicati anche alle leggi elettorali dei livelli di governo inferiori, tenendo conto del diverso quadro giuridico. Dopo aver verificato se e quali di queste leggi resisterebbero o meno ad un ipotetico esame della Corte, si è aperta una breve parentesi comparatistica con gli ordinamenti spagnolo e tedesco e infine, sulla base dei risultati di queste analisi, viene proposta una possibile soluzione alle questioni di costituzionalità dei sistemi elettorali regionali e locali.



# I – IL CONTESTO DI RIFERIMENTO PER LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE: NORME INTERNAZIONALI, EUROPEE E COSTITUZIONALI

## 1.1 – NOTA INTRODUTTIVA

Come è noto, il diritto elettorale<sup>6</sup> è una categoria trasversale del diritto, che occupa essenzialmente spazi tradizionali del diritto pubblico, afferenti però a quasi ogni possibile ramificazione dello stesso. In quello che vuole essere un elenco non esaustivo del contenuto del diritto elettorale, classificato tramite le classiche macroaree del diritto pubblico, si possono trovare, innanzitutto, il diritto costituzionale “puro”, che comprende la formula elettorale (legge matematica, collegi/circoscrizioni, soglie di sbarramento, apparentamenti e coalizioni, modalità di voto), elettorato passivo e attivo e regimi di incompatibilità e ineleggibilità; sono inoltre coinvolti il diritto penale, per quanto riguarda le sanzioni a tutela del procedimento elettorale e i regimi di incandidabilità/sospensione-interdizione dai pubblici uffici, il diritto tributario (donazioni del 2 per mille ai partiti), il diritto processuale civile e amministrativo, per quanto riguarda i ricorsi giudiziali. Infine, fa la parte del leone il diritto amministrativo, che regola la presentazione delle liste e dei candidati, la disciplina dello svolgimento delle elezioni e dello scrutinio, nonché la disciplina della propaganda elettorale.

Ad onta di questo potenzialmente ampio spettro di indagine, questa tesi, dovendo concentrarsi sul controllo di costituzionalità delle leggi elettorali regionali e locali, avrà essenzialmente ad oggetto la formula elettorale, non perché gli altri aspetti del diritto elettorale siano meno rilevanti ai fini della democraticità delle elezioni (si pensi, per esempio, a cosa potrebbe portare (e, in altre parti del mondo, ha portato), una deregolamentazione della propaganda elettorale o del finanziamento ai partiti rispetto al risultato finale dell’elezione, a prescindere dalla formula elettorale), ma perché senza dubbio la scelta di formula elettorale rappresenta la parte più nota ed evidente del sistema elettorale nel suo complesso.

Questa sezione si propone pertanto di analizzare e identificare i principi di derivazione internazionale ed europea, nonché le norme costituzionali rilevanti. La loro interazione, messa in atto dalle singole leggi elettorali esposte in sezioni, ciascuna dedicata a un livello di governo (centrale, regionale, locale), sarà l’argomento del capitolo II. Le sole leggi elettorali regionali e locali vigenti sono state esaminate singolarmente in appendice, mentre il capitolo IV ne darà conto sinteticamente.

## 1.2 – IL PANORAMA DELLE NORME INTERNAZIONALI ED EUROPEE IN MATERIA ELETTORALE

Il diritto elettorale è una delle parti della legislazione più gelosamente custodite dagli Stati, che, a ragione, vedono nella scelta dei meccanismi di trasmissione del potere una componente essenziale della loro sovranità. Ciononostante, dall’avvento dell’era dei diritti umani dopo la Seconda Guerra Mondiale, anche il diritto elettorale ha conosciuto una – limitata – regolamentazione a livello internazionale. Inoltre, in ambito europeo, sia il Consiglio d’Europa, sia l’Unione Europea hanno prodotto norme che impattano sul diritto elettorale nazionale, in virtù dell’art. 117, primo comma, Cost., e della giurisprudenza della Corte costituzionale

### **1.2.1 – NORME INTERNAZIONALI**

---

<sup>6</sup> Per analisi generali sull’argomento, si vedano quantomeno, G. Ambrosini, *I sistemi elettorali*, Firenze, 1946; M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1980; L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011.

Nonostante il diritto di voto sia la pietra angolare della democrazia e, per esteso, dell'attuale sistema di protezione di diritti umani, a livello internazionale è relativamente uno dei meno protetti da *hard law* (rispetto, per esempio, al diritto ad un *fair trial*). Le ragioni sono immediatamente evidenti: innanzitutto, il diritto di voto è sempre stato limitato ai soli cittadini, mentre la protezione dei diritti umani aspira, generalmente, a creare un sistema che copra tutti gli esseri umani; secondariamente, la concessione stessa del diritto di voto, così come ogni sua eventuale restrizione, rappresenta ancora oggi un punto di continuo dibattito politico. Basti pensare che, al mondo, esistono ancora sette Stati (Arabia Saudita, Brunei, Qatar, Oman, Swaziland, Emirati Arabi Uniti e, formalmente, anche la Città del Vaticano) che adottano ufficialmente la monarchia assoluta come forma di governo e un imprecisato numero di regimi propriamente dittatoriali o molto autoritari (come Cina o Corea del Nord).

Sono queste le ragioni per cui un sondaggio delle fonti internazionali in materia di diritti elettorali permette di identificare solo due riferimenti al diritto di voto. Il primo è contenuto nell'art. 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), secondo cui:

*Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.*

Si tratta di una norma molto significativa e importate come punto di riferimento valoriale per le scelte che gli Stati sono chiamati a porre in essere quando si apprestano a regolamentare il diritto elettorale al loro interno, ma che sul piano dell'efficacia agisce, sostanzialmente, come un'autorevole raccomandazione agli Stati, a differenza della regola di cui all'art. 25 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR – 1966), che impone agli Stati firmatari di riconoscere, in capo ad ogni cittadino, le seguenti facoltà:

*a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti;*

*b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori;*

*c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio Paese.*

In sostanza, l'art. 25 ricalca, riscrivendola in un trattato giuridicamente vincolante, la Dichiarazione, con l'unica deviazione, l'evidenziata aggiunta dell'aggettivo "generali" alle condizioni di uguaglianza per accedere ai pubblici uffici, probabilmente in un tentativo di smorzare la forza dell'obbligo (e permettere, per esempio, pratiche di *affirmative action*).

Pur senza specificare la durata massima delle legislature, il Patto impone quindi ai 172 Stati che lo hanno ratificato<sup>7</sup>, Italia inclusa, di prevedere elezioni periodiche (senza però specificare un intervallo massimo tra una e l'altra), "veritiere" (da intendersi come "non manipolate"), a suffragio universale e segreto. I punti chiaramente più complessi sono la previsione di un voto "eguale", di cui si tratterà più avanti perché il termine è identico a quello usato nell'art. 48 Cost., e in grado di garantire la "libera espressione della volontà degli elettori", criterio che ritroveremo *verbatim* nella giurisprudenza costituzionale italiana.

---

<sup>7</sup> Tutti tranne le suddette 7 monarchie assolute, Myanmar, Singapore, Sud Sudan, Bhutan e alcune isole del Pacifico. Esistono poi 6 Stati che hanno firmato il Patto ma non l'hanno ratificato: Cina, Cuba, Palau, Nauru, Saint Lucia e le isole Comore. Si veda <http://indicators.ohchr.org/>, 6/6/19.

Il Comitato per i Diritti Umani, organo creato dal Patto per monitorarne l'applicazione, ha redatto nel 1996 un Commentario Generale all'art. 25<sup>8</sup>, nel quale si specifica che l'intervallo tra elezioni successive non deve essere *unduly long* e che il diritto di voto non può essere limitato per ragioni di istruzione, ricchezza, disabilità fisica o appartenenza politica<sup>9</sup>. Riguardo alla libertà dell'elezione, oltre al divieto di esercitare pressioni di qualunque genere, i commentatori riconoscono che possono esserci limitazioni alle spese dei candidati durante la campagna, purché ragionevoli, per evitare che un candidato con mezzi esorbitanti rispetto agli altri di fatto manipoli gli elettori<sup>10</sup>. Infine, per la questione più rilevante ai fini di questa tesi, il Comitato, parlando di voto uguale e che rispetti la volontà dell'elettore, non propende per un particolare sistema elettorale, ma stabilisce la regola "una testa, un voto", che esclude voti plurimi e multipli, e consiglia di disegnare le circoscrizioni in modo da non "restringere irragionevolmente il diritto dei cittadini di scegliere liberamente i loro rappresentanti"<sup>11</sup>.

Come si nota, agli effetti del presente lavoro, si tratta di norme generali che non consentono di entrare in merito alle diverse formule elettorali scelte dai singoli stati, come invece è accaduto – nel nostro Paese – a seguito della giurisprudenza costituzionale in materia.

### 1.2.2 – NORME DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Analogo discorso può essere fatto relativamente alla normativa europea, sia convenzionale sia di diritto dell'Unione. In questa sede è importante ricordare che la Convenzione originale (1950) non conteneva alcun riferimento ai diritti elettorali. Tuttavia, già nel 1952, con l'adozione del primo Protocollo Addizionale, si riconosce all'art. 3 il dovere per gli Stati europei di "organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo."<sup>12</sup>. Come si vede, si tratta dello stesso linguaggio della Dichiarazione Universale, ma adattato ad un continente in cui le elezioni avevano storicamente riguardato i Parlamenti, più che gli esecutivi<sup>13</sup>. Entrando più nel dettaglio delle autonomie locali, focus principale di questa tesi, è senza dubbio da citare la Carta Europea delle Autonomie Locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, entrata in vigore nel 1988 e ratificata dall'Italia nel 1990: di particolare rilevanza ai nostri fini è, di nuovo, l'art. 3, che recita testualmente:

#### *Concetto di autonomia locale*

---

<sup>8</sup> General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the Committee at its 1510th meeting (fifty-seventh session) on 12/7/1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, pubblicato il 27/8/1996.

<sup>9</sup> Id., para. 10.

<sup>10</sup> Questo è stato uno dei punti più contestati, soprattutto da parte della delegazione USA, paese in cui, come è noto, la Corte Suprema ha stabilito che limiti alle spese delle *corporations* per le campagne sono assimilabili a violazioni del Primo Emendamento. Si veda *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

<sup>11</sup> "Although the Covenant does not impose any particular electoral system, any system operating in a State party must be compatible with the rights protected by article 25 and must guarantee and give effect to the free expression of the will of the electors. The principle of one person, one vote must apply, and within the framework of each State's electoral system, the vote of one elector should be equal to the vote of another. The drawing of electoral boundaries and the method of allocating votes should not distort the distribution of voters or discriminate against any group and should not exclude or restrict unreasonably the right of citizens to choose their representatives freely." General Comment on art. 25 ICCPR, para. 21.

<sup>12</sup> Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, Parigi, 20/3/1952, STE 009, art. 3. Per una generale analisi, si veda M. Starita, "Art. 3 Prot. 1", in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di) *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, p. 832 e ss.

<sup>13</sup> Nessuno Stato membro adotta la forma di governo presidenziale, mentre, all'epoca della ratifica del Protocollo, la forma di governo semipresidenziale non era stata ancora elaborata dalla Costituzione francese della V Repubblica.

1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici.

2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge<sup>14</sup>.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha poi elaborato una vasta giurisprudenza (124 di casi, di cui 13 della Grande Camera e 48 relativi all'Italia<sup>15</sup>) sull'art. 3 del Protocollo<sup>16</sup>, dichiarando, *inter alia*, il diritto di un ex-presidente decaduto di candidarsi al Parlamento<sup>17</sup>, l'illegalità dello scioglimento di un partito per pure ragioni ideologiche<sup>18</sup>, il diritto dei cittadini di Gibilterra di votare alle elezioni europee<sup>19</sup>, il divieto di privazione del diritto di voto in modo indiscriminato<sup>20</sup> e di candidatura sulla base di una doppia nazionalità<sup>21</sup> ma anche la sostanziale legalità della soglia di sbarramento al 10% della legge elettorale turca<sup>22</sup>, così come del divieto per deputati che abbiano effettuato il giuramento in francese di essere coinvolti nelle decisioni dei consigli di lingua vallone o fiamminga, nonostante fossero stati eletti in circoscrizioni appartenenti a queste comunità<sup>23</sup>.

L'Italia può vantare un singolare primato nel panorama giurisprudenziale della Corte in materia elettorale: è lo Stato Membro con più casi in materia elettorale<sup>24</sup>. La stragrande maggioranza di questi, tuttavia, si è conclusa nel senso della non fondatezza o, ancora più spesso, *in limine litis* per difetto di ammissibilità. La più celebre di queste sentenze è senza dubbio la *Saccomanno* del 2012, che ha dichiarato inammissibile un ricorso contro la l. 270/05 ("Porcellum"), su un reclamo che per molti versi ricalca le vicende che portarono alla sent. 1/14 della Corte costituzionale. In questo caso la Corte EDU, pur riconoscendo all'autorità politica un vastissimo margine di discrezionalità nel determinare le norme elettorali, prese atto della mancanza di una soglia minima per l'attivazione del premio e dell'impossibilità per l'elettore di individuare i candidati preferiti<sup>25</sup>, senza però ritenerli incompatibili con le restrizioni necessarie in una società democratica.

---

<sup>14</sup> Carta Europea delle Autonomie Locali, Strasburgo, 15/10/1985, STE 122, art. 3, enfasi aggiunta.

<sup>15</sup> Casi *Scoppola* n.3 (126/05) e *Labita* (26772/95), relativi alla perdita di diritto di voto in seguito a interdizione dai pubblici uffici, *Collarile* (in realtà 14 casi diversi, 10652/02) e *Cennamo* (6310/07) riguardo alla perdita del diritto di voto per i falliti. Interessanti sono il caso *Occhetto* (14507/07), in cui una complessa vicenda giudiziaria interna causa la nomina, la revoca e una seconda nomina di alcuni parlamentari europei, e *Berlusconi* (58428/13), in merito alla *vexata quaestio* dell'agibilità politica. Entrambi i casi furono dichiarati inammissibili.

<sup>16</sup> Che, in quanto parte integrante della Convenzione, è *enforceable* davanti alla Corte da parte dei cittadini.

<sup>17</sup> Caso *Paksas v. Lituania*, 34932/04.

<sup>18</sup> Casi *Partito Comunista Unitario di Turchia et al. v. Turchia*, 133/1996/752/951 e *Partito Socialista et al. v. Turchia*, 20/1997/804/1007.

<sup>19</sup> Caso *Mattews v. Regno Unito*, 24833/94.

<sup>20</sup> Oltre ai casi italiani precedentemente citati, in cui però il Governo ha vinto, anche *Hirst v. Regno Unito*, 74025/01.

<sup>21</sup> Caso *Tănase v. Moldavia*, 7/08.

<sup>22</sup> Caso *Yumak e Sadak v. Turchia*, 10226/03. Una simile decisione si trova nel caso *Partito repubblicano di Russia v. Russia*, 12/4/2011. Si veda in proposito R. De Caria, "Soglie elettorali e tutela delle minoranze", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 1912 e ss.

<sup>23</sup> Caso *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, sentenza del 2 marzo 1987, § 47, serie A n. 113.

<sup>24</sup> Per un'analisi ampia della relazione tra Italia e CEDU in materia elettorale, D. Giroto, "Giudicare le elezioni: l'implementazione dei principi codificati dal Consiglio d'Europa e il caso italiano", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, p. 1563 e ss.

<sup>25</sup> Caso *Saccomanno et al. v. Italia*, 11538/08, in particolare § 63 e 75.

Se però la Corte non ha mai ritenuto di dover intervenire sui sistemi elettorali veri e propri, altri organismi del Consiglio d'Europa hanno fatto sentire la loro voce: in particolare, la Commissione Europea per la Democrazia attraverso la Legge – o Commissione di Venezia – ha prodotto quasi 200 documenti, tra pareri su bozze di leggi elettorali e *best practices* in materia di referendum e altre votazioni. In particolare, la Commissione si è occupata di restrizioni al diritto di voto, *affirmative action* elettorale per le minoranze linguistiche, elezioni primarie, soglie di sbarramento, voto elettronico e voto proporzionale con liste aperte o chiuse. Infine, la Commissione si occupa anche di monitoraggio internazionale delle elezioni, insieme ad altre istituzioni<sup>26</sup>.

Va però notato che, non diversamente dal Comitato per i Diritti Umani dell'ONU, la Commissione non si è mai espressa a favore di una particolare formula elettorale<sup>27</sup>, riconoscendo che ogni sistema può legittimamente perseguire fini differenti, come la rappresentanza proporzionale o la non-frammentazione dell'arco politico<sup>28</sup>, a patto che i sistemi rimangano “democratici”, in qualunque accezione del termine<sup>29</sup>.

### 1.2.3 – NORME UE

Non diverso è l'impatto della Carta dei Diritti Fondamentali sugli aspetti più specifici dei sistemi elettorali nazionali. Come è noto, tale documento richiama gli aspetti fondamentali del diritto di voto con specifico riferimento alle elezioni del Parlamento europeo: gli articoli 39 e 40 stabiliscono che “ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo (e comunali) nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.” Lo stesso articolo 39 della Carta specifica che “i membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto”, come del resto già previsto dall'Atto del 1976<sup>30</sup>, che introdusse l'elezione diretta dell'Assemblea (ora Parlamento) e che imponeva alcune modalità di elezione (in particolare, le date e la proibizione del voto multiplo), senza però entrare nel merito dei sistemi elettorali nazionali.

---

<sup>26</sup> Si veda [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Opinions\\_and\\_studies](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Opinions_and_studies), 7/6/19.

<sup>27</sup> Cfr. sezione II.4 del Codice di Buone Pratiche in Questioni Elettorali, Commissione di Venezia (2004). Per una disamina generale dei sistemi elettorali, si veda anche Report of Electoral Systems, Overview of available solutions and selection criteria, Commissione di Venezia, CDL-AD(2004)003, 13/12/2003.

<sup>28</sup> “One electoral system might concentrate more on a fair representation of the parties in parliament, while another one might aim to avoid a fragmentation of the party system and encourage the formation of a governing majority of one party in Parliament. One electoral system encourages a close relationship between voters and “their” constituency representatives, while another makes it easy for the parties to specifically introduce women, minorities or specialists into parliament by way of closed party lists. In some countries, complicated electoral systems are accepted in order to combine several political aims. In other countries, it is seen as a priority that the electoral system be not too difficult for the electorate and the administration to understand and operate. The appropriateness of an electoral system is determined according to whether it will do justice, bearing in mind the local conditions and problems. In particular, transparency of the elaboration of the list should be ensured. Thus, the electoral system and proposals to reform should be assessed in each individual case.” Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe, Venice Commission, 10/6/2006, CDL-AD(2006)018, para. 178.

<sup>29</sup> Alcuni autori (A. Vuolo, *La legge elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 74) hanno affermato che si potrebbe ignorare, di fatto, la giurisprudenza di Strasburgo, in quanto la Costituzione e la Consulta hanno sempre garantito un livello di protezione superiore, come la sent. 1/14 dimostra plasticamente. In realtà, fornire una disamina della giurisprudenza della Corte EDU può avere senso visto l'uso che spesso le parti ne fanno, nelle memorie presentate alla Corte costituzionale.

<sup>30</sup> Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, 76/787/CECA, CEE, Euratom, OJ L 278, 8/10/1976, p. 5–11.

Solo nel 2002, con la Decisione 772 del Consiglio<sup>31</sup>, si arriverà all'imposizione di un sistema più uniforme, in cui "i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale"<sup>32</sup>, potendo poi gli Stati prevedere una soglia di sbarramento fino al 5%<sup>33</sup>. Il nuovo art. 7 permette agli Stati di regolare formula elettorale, preferenze e circoscrizioni, ma senza "nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto". Ulteriori Decisioni hanno poi stabilito l'*apportionment* dei membri del Parlamento tra i vari Stati, secondo il principio della cd. "proporzionalità regressiva" (per cui nessuno Stato ha un rapporto deputato al Parlamento europeo/popolazione inferiore a quello di un altro Stato con una popolazione superiore e nessuno Stato ha un numero totale di parlamentari europei inferiore a quelli di un altro Stato con popolazione inferiore, all'interno del range 6-96 previsto dai Trattati) ed entro il limite di 751 membri stabilito dal Trattato di Lisbona.

Appare chiaro che, fino alla Carta dei Diritti Fondamentali, nessuna norma UE stabiliva con precisione l'elettorato attivo per le elezioni del Parlamento: pertanto, le poche (5) questioni che la Corte di Giustizia ha risolto in materia elettorale hanno quasi tutte riguardato restrizioni e/o estensioni del diritto di voto queste elezioni, mentre nessuno dei casi ha stabilito importanti principi in merito alla formula o alla proporzionalità dell'elezione<sup>34</sup>.

In conclusione, benché né le norme internazionali, né quelle convenzionali, né quelle UE (al di fuori di quanto riguarda le elezioni del Parlamento europeo in modo sostanziale e solo in merito all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali) forniscano norme in materia di formula elettorale, che viene quindi lasciata alla discrezionalità del legislatore nazionale o locale, è tuttavia di capitale importanza essere consapevoli che la giurisprudenza costituzionale che sarà esaminata è figlia, almeno dal punto di vista ermeneutico, delle conclusioni raggiunte a livello sovranazionale.

### **1.3 - LA MATERIA ELETTORALE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA: LE NORME CHE PERMETTONO AI CITTADINI DI CONTRIBUI[RE] POTENZIALMENTE E CON PARI EFFICACIA ALLA FORMAZIONE DEGLI ORGANI ELETTIVI**

Se la formula usata dalla Corte e menzionata nel titolo per presente paragrafo è forse la pietra miliare di tutto l'impianto argomentativo della giurisprudenza costituzionale, va detto – si perdoni l'ingenuità dell'affermazione, fin troppo ovvia - che esso non trova preciso riscontro nelle norme della nostra Carta che delineano i confini di quello che si può chiamare "il diritto elettorale costituzionale" o, per meglio dire, le basi costituzionali del diritto elettorale. La Costituzione italiana è infatti notoriamente parca di norme che riguardano direttamente il procedimento elettorale, a differenza di altre (basti pensare anche solo alla

---

<sup>31</sup> Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, 2002/772/CE, Euratom, OJ L 283, 21/10/2002, p. 1 – 4.

<sup>32</sup> Id., art. 1.2.

<sup>33</sup> Ibid. La stessa Decisione abroga l'art. 5 dell'Atto del 1976, che permetteva il cumulo tra la carica di europarlamentare e quella di parlamentare nazionale.

<sup>34</sup> Il primo, Caso C-208/03 P, *Jean-Marie Le Pen v. Parlamento*, 7/7/2005 ha confermato la decadenza da membro del Parlamento per il politico francese, condannato definitivamente da un tribunale penale di Parigi; il secondo (C-145/04, *Spagna v. Regno Unito*) e il terzo (C-300/04, *M.G. Eman e O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*), decisi contemporaneamente il 12/9/2006, hanno permesso, da un lato, al Regno Unito di far votare alle elezioni del Parlamento europeo anche alcuni cittadini del Commonwealth non cittadini UE, se residenti a Gibilterra, dall'altro hanno vietato ai Paesi Bassi di escludere dalle elezioni cittadini UE residenti ad Aruba; il quarto (C-393/07 e C-9/08, *Italia e Beniamino Donnici v. Parlamento*, 30/4/2009), in un tipico caso di confusione italiana, assegna a Donnici il seggio che era stato preso da Occhetto in seguito ad una decisione del TAR Lazio poi annullata dal Consiglio di Stato; il quinto, C-650/13, *Thierry Delvigne v. Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde*, 6/10/2015, riguardava la (mancata) riabilitazione al voto di un criminale condannato per un grave delitto.

Costituzione statunitense – che stabilisce nei dettagli il procedimento di elezione del Presidente, negli artt. II.2 e 3 e nel XII Emendamento, e dei senatori nel XVII Emendamento, ma non specifica nulla in merito alla Camera, se non l'*apportionment* dei seggi - o spagnola - I cui articoli 68 per il *Congreso* e 69 per il *Senado* specificano circoscrizioni e distribuzione dei seggi, nonché impongono una formula proporzionale<sup>35</sup>). Nonostante quanto sostenuto da alcuni autorevoli autori, che generalmente vedono nell'impianto generale parlamentare e antifascista un'implicita preferenza per un sistema proporzionale<sup>36</sup>, nulla nella lettera della Costituzione propende per l'una o l'altra formula elettorale. Esistono tuttavia alcuni importantissimi articoli che stabiliscono le basi di qualunque ragionamento costituzionale si voglia attuare sulla legge elettorale, quali l'art. 1, che dichiara apertamente la democraticità della Repubblica e la sovranità popolare, che, manifestandosi "nelle forme e nei limiti" della Costituzione, implica una serie di procedure per convogliare la volontà popolare in scelte politiche. Il richiamo alla materia elettorale è qui evidente, perché è proprio attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa che la Costituzione permette ai cittadini di esercitare la sovranità di cui parla l'art. 1 in via generale, salvo i limitati casi di ricorso a forme di democrazia diretta con effetti giuridici, come i referendum di cui agli artt. 75 e 138.

### 1.3.1 – ART. 48

La Costituzione elenca poi, nel titolo IV della parte I ("Rapporti politici"), le caratteristiche del diritto di elettorato attivo, che comprende il diritto di voto *stricto sensu*, di cui si occupa l'art. 48, del diritto di associazione politica previsto all'art. 49 e quello di elettorato passivo all'art. 51. Tutte e tre queste norme sono state adottate dalla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale ed è solo a questi fini che verranno in questa sede prese in considerazione, a cominciare dall'art. 48, di gran lunga il più rilevante per l'analisi di questa tesi.

*Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge. Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.*

Per quanto riguarda l'elettorato attivo, l'art. 48 fa emergere un quadro di fortissima tutela della libertà (in senso lato) di voto, in una chiara reazione alle pesanti restrizioni imposte sotto la dittatura fascista. Il voto è limitabile solo in casi particolari e, in un modo o nell'altro, sottoposti a riserva di legge e/o di giurisdizione in ogni singolo caso (perché, in ordine, l'incapacità civile trova definizione nel Codice, artt. 414 e ss., fonte primaria, e richiede una sentenza del giudice civile; le sentenze penali irrevocabili sono naturalmente frutto di una decisione giurisdizionale, basata ex art. 25.2 su norme penali sicuramente di rango primario; i casi di

---

<sup>35</sup> "La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional". Cost. Spagna, art. 68.2-3. "La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional." Cost. Spagna, art. 69.5. Si veda anche A. Gratteri, "In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali", in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 26/9/2012, 5 ss., che indica come, su 31 paesi europei, ben 20 stabiliscano precisi requisiti (di proporzionalità) per la legge elettorale politica.

<sup>36</sup> Per una disamina delle principali opinioni in materia, si veda, P. A. Capotosti, "Regole elettorali e sistema costituzionale italiano", *Astrid* online, disponibile presso [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Capo/Capotosti\\_Riforma-elettorale-Astrid.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Capo/Capotosti_Riforma-elettorale-Astrid.pdf), consultato il 22/12/20.

indegnità morale devono essere esplicitamente indicati dalla legge). Dal 2000, inoltre, neanche la collocazione geografica dell'elettore è più di impedimento al voto, grazie alla creazione della circoscrizione Estero.

Mentre le definizioni di voto personale, libero e segreto non hanno presentato particolari problemi interpretativi e sono state poste in essere con specifiche norme delle leggi elettorali che, pur permettendo il voto assistito, sanzionano pesantemente il voto per procura, la coartazione dell'elettore e il voto di scambio (specialmente se legato a fenomeni di criminalità organizzata),<sup>37</sup> il requisito dell'“eguaglianza” del voto ha creato numerosi *conundrum* ermeneutici sia al legislatore, sia alla Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi, *inter alia*, proprio su questo punto nella sentenza 1/14.<sup>38</sup>

Come infatti la Corte riconosce già dal 1961,<sup>39</sup> l'eguaglianza del voto si traduce non solo nell'ovvio divieto di voto plurimo o multiplo, ma corrisponde anche al fatto che ogni voto debba “contribui[re] potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi.” La questione è di importanza fondamentale per il tema che qui ci occupa; e, invero, l'intera arte della elaborazione di sistemi elettorali che per lungo tempo è stata esclusa dal controllo di costituzionalità, in quanto ritenuta un'area lasciata alla disponibilità politica, come se non intaccasse i diritti fondamentali testé enunciati, si è invece via via dimostrata come assai rilevante, non solo a meri fini politici, ma anche a tutela dei più basilari diritti elettorali. Si può anche qui ricordare la giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca, che ha affrontato l'intera questione della compatibilità tra i Trattati UE e la Costituzione federale tramite il “grimaldello” del diritto elettorale per il Parlamento Europeo.

Come vedremo meglio nel capitolo III, investita del problema, la Corte costituzionale ha inizialmente aderito ad un'interpretazione dell'eguaglianza del voto che coprisse solo il voto “in entrata”, cioè al momento dello spoglio, ma non “in uscita”, cioè al momento dell'assegnazione effettiva dei seggi.<sup>40</sup> Questa interpretazione, anche alla luce delle sentenze 1/14 e 35/17<sup>41</sup>, è senz'altro quella di cui il legislatore deve e dovrà tenere conto, considerato che la maggioranza delle pronunce che saranno esaminate si concentrano su questo profilo interpretativo. Di fatto però questo lascia al legislatore un margine molto ampio di manipolazione del peso del voto in uscita.

### 1.3.2 – ART. 49.

---

<sup>37</sup> Si vedano il titolo VII del DPR 361/57, “Norme per l'elezione della Camera dei Deputati” e successive modifiche e integrazioni, nonché l'art. 416 ter c.p., “Scambio elettorale politico-mafioso”, come novellato dalla l. 103/17.

<sup>38</sup> Corte costituzionale, sentenza 1/14, Considerato in diritto § 3.1.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sentenza 43/61, che riguardava le norme sull'elezione dei consigli provinciali e in cui si affermava, al § 2 del Considerato in diritto, che “... l'esigenza sancita dall'art. 48 della Costituzione, che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addivengono in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo. Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale. Ma, contrariamente a quanto si rileva nella deliberazione del Consiglio provinciale, il principio dell'eguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, 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.”

<sup>40</sup> Seguendo qui l'impostazione del Bundesverfassungsgericht, fin dalla succitata sentenza 43/61 della Corte costituzionale in materia di uguaglianza del voto.

<sup>41</sup> Che ribadiscono la legittimità, per esempio, di premi di maggioranza solo se “ragionevoli”.



L'art. 49<sup>42</sup>, oltre a garantire la libertà di associazione politica, riconosce ai partiti il ruolo di "cinghia di trasmissione" della volontà politica dei loro elettori. Questa previsione sembra contrastare con il divieto di mandato imperativo cristallizzato nell'art. 67, ma è una contraddizione solo apparente: se è vero che il singolo parlamentare non è tenuto ad obbedire alle direttive del partito (che sarebbero poi quelle dei suoi elettori, in un sistema efficiente), l'art. 49 non assicura minimamente ai suddetti elettori il diritto di influire direttamente nelle singole decisioni dei loro rappresentanti (ciò evidentemente vanificherebbe *ab initio* l'idea stessa di rappresentatività). Di fatto, la combinazione degli artt. 49 e 67 (insieme al 69 che disciplina l'insindacabilità assoluta dei voti dati) crea un sistema di responsabilità esclusivamente politica per i rappresentanti eletti. I partiti quindi, per quando ineludibili coagulatori di consenso in un sistema rappresentativo, non hanno nessun ruolo, né obbligo, istituzionale in senso stretto.

Nella giurisprudenza costituzionale, l'art. 49 occupa una posizione particolare, perché ha giustificato, a partire dalla sent. 203/75, la sostanziale onnipotenza dei partiti per quanto riguarda la compilazione delle liste e la presentazione dei candidati. Questo profilo è stato considerato dalla Corte nel decidere la sent. 1/14, nella parte in cui ha dichiarato incostituzionali le liste bloccate lunghe previste dalla l. 270/05. Appare quindi chiaro che, se è vero che i partiti possono agire indisturbati nella selezione dei candidati, la loro discrezionalità non può arrivare a mutare il carattere diretto delle elezioni.

### 1.3.3 – ART. 51

L'art. 51<sup>43</sup> si occupa invece di elettorato passivo, stabilendo il diritto per qualunque cittadino di farsi eleggere (e quindi, per interpretazione estensiva, anche di candidarsi e fare propaganda in maniera efficace). La norma chiude il sistema, assicurando la più totale libertà politica dei cittadini, che non solo possono votare liberamente chi vogliono, ma possono essere certi che nessun candidato sia artificialmente escluso dalla competizione elettorale per motivi politici. La legge infatti, a cui si richiama l'art. 51, prevede (e non potrebbe fare altro, a norma dell'art. 3) che le uniche restrizioni alle candidature siano legate o ad adempimenti burocratici (come la raccolta delle firme), a questioni di rilevanza penale (l'interdizione dai pubblici uffici) o a questioni anagrafiche (la maggiore età/25 anni/40 anni a seconda della carica per cui ci si candida).

L'art. 51, specie nella sua attuale formulazione, ha rappresentato un fondamentale parametro di costituzionalità per le leggi elettorali, ed è particolarmente rilevante ai fini di questa tesi perché la Corte ha immediatamente riconosciuto la operatività trasversale tra livelli di governo. Nella sent. 422/95, infatti, la Consulta ha invalidato le clausole a protezione della parità di genere in *tutte* le leggi elettorali allora vigenti, per illegittimità costituzionale consequenziale.

---

<sup>42</sup> "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Cost., art. 49.

<sup>43</sup> "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro." Cost., art. 51 come modificato dalla l. cost. 1/03, proprio in ragione della sentenza 422/95.

## II – NORME INTERNE PRIMARIE

### 2.1 – NOTA INTRODUTTIVA

Oltre alle norme costituzionali esaminate nel capitolo precedente, la Costituzione dedica al tema “elezioni” una serie ulteriore di norme, quali quelle relative all’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, situate nella parte II, artt. 56-58 per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei seggi<sup>44</sup>, e artt. 61, 65 e 66 in merito alla data delle elezioni, al regime di incompatibilità e ineleggibilità e alla verifica dei poteri. Poiché tutti questi ulteriori temi esulano dall’ambito della presente ricerca, il presente capitolo si concentra invece sulle norme primarie che regolano elezioni ai vari livelli di governo, analizzandone l’evoluzione storica, che è fondamentale per contestualizzare l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in questa materia. La successione delle leggi nel tempo permette infatti di seguire il generale andamento dell’elaborazione legislativa degli istituti su cui poi la Corte ha avuto modo di pronunciarsi nell’ultimo decennio. Dato poi che questo progetto di ricerca indaga sull’applicabilità delle sentenze relative alle leggi elettorali delle Camere alle norme regionali e locali, è di primaria importanza dare conto anche dell’evoluzione della disciplina statale.

### 2.2 – DISCIPLINA ELETTORALE STATALE

Per scelta del costituente la legge elettorale delle Camere non è stata inclusa tra i testi di rango costituzionale, né, come già detto, sono stati inseriti in Costituzione norme che mostrino una preferenza per un particolare sistema elettorale<sup>45</sup>. Le uniche norme precise riguardano il numero di deputati e senatori e, nel solo caso dei senatori, alcune particolari distribuzioni territoriali (oltre che per la circoscrizione Estero). Non si fa quindi menzione di alcuna formula elettorale da prediligersi, per cui un sistema completamente *first past the post* – maggioritario uninominale – sarebbe lecito esattamente come un sistema proporzionale puro.

#### **2.2.1 – EVOLUZIONE DEI SISTEMI ELETTORALI DELLE CAMERE 1948-2017**

Dopo la caduta del regime fascista e la restaurazione della democrazia, il decreto luogotenenziale 74/46<sup>46</sup> stabilì le norme per l’elezione, su base proporzionale e scrutinio di lista, dell’Assemblea Costituente<sup>47</sup>. La procedura prevedeva<sup>48</sup> che, una volta terminato lo scrutinio, in ciascuna delle 32<sup>49</sup> circoscrizioni l’Ufficio

---

<sup>44</sup> Recentemente modificati con l. cost. 1/19, approvata nel referendum del 20-21/9/20.

<sup>45</sup> Per un’estensiva analisi dei lavori preparatori in Assemblea Costituente, inclusi gli ordini del giorno relativi ai sistemi elettorali di Camera (proporzionale) e Senato (maggioritario uninominale), si vedano M. Amanno, *Personale uguale libero e segreto, il diritto di voto nell’ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, pp. 77-100 e G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale, un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, pp. 62-73. Si veda anche A. Vuolo, *La legge elettorale*, cit., pp. 22 e ss.

<sup>46</sup> D.lgs.lgt. 10/3/1946, n. 74, recante “Norme per l’elezione dei deputati all’Assemblea Costituente”, GU n. 60 del 12/3/1946 Suppl. Ordinario n. 60.

<sup>47</sup> Per un’approfondita disamina della questione relativa alla presunta *necessità proporzionale* che la Costituzione imporrebbe, si veda M. Amanno, *Personale uguale libero segreto*, cit., p. 197. Come è noto, Lavagna (e, più tardi, Chessa – si veda O. Chessa, “Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana”, *Rivista AIC*, 3/2017, p. 28) sostengono che solo il proporzionale sia compatibile con la Costituzione repubblicana. Per un parere opposto, si veda F. Pierandrei, “Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative”, in *Jus*, 1953, p. 353.

<sup>48</sup> Id., art. 57.

<sup>49</sup> Teoriche, perché per effetto dell’occupazione alleata del Paese, le circoscrizioni di Bolzano e Trieste-Venezia-Giulia-Zara non parteciparono all’elezione.

Centrale Circostrizionale procedesse a calcolare il quoziente elettorale<sup>50</sup> e, usandolo come divisore della cifra elettorale di lista, stabilisse in primo luogo il numero di seggi assegnati in quella circoscrizione a ciascuna lista, basandosi unicamente sulla parte intera della divisione, e i nomi degli eletti, secondo i risultati delle preferenze espresse. I seggi così non assegnati e i voti di lista conseguentemente dispersi, raccolti dall'Ufficio Centrale Nazionale presso la Cassazione, venivano quindi sommati in un unico collegio nazionale, in cui il procedimento veniva ripetuto, stavolta con il metodo Hare dei più alti resti e nuove liste di candidati per questo collegio nazionale<sup>51</sup>. Il risultato fu quindi un sistema estremamente proporzionale, in cui, per esempio, anche il Partito Democratico del Lavoro, presente solo nella circoscrizione di Salerno e forte di 40.633 voti (0,18% a livello nazionale) riuscì comunque ad ottenere un deputato<sup>52</sup>.

Il sistema elettorale della Costituente fu poi proposto per le elezioni della Camera dalla stessa Assemblea, che fungeva anche da Parlamento *pro tempore*, con poche modifiche<sup>53</sup>, di cui le uniche rilevanti ai fini della formula elettorale furono l'aumento dell'addendo al denominatore del metodo Imperiali a 3 e la previsione di una sorta di soglia di sbarramento, variabile, pari ad un quoziente elettorale, durante la fase del collegio nazionale unico<sup>54</sup>. La Valle d'Aosta, come già per le elezioni della Costituente, fu organizzata come collegio uninominale con eventuale ballottaggio tra i due candidati più votati<sup>55</sup>. Il testo del TU del 1948, con le modifiche intercorse tra il 1953 e il 1956<sup>56</sup>, comprensivo di tutte le norme relative all'elettorato attivo e passivo, al procedimento elettorale preparatorio, alla votazione, allo scrutinio e alle sanzioni penali fu poi rifiuto nell'ancora vigente d.P.R. 361/57, "Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati"<sup>57</sup>.

Per il Senato, che mai era stato elettivo, l'Assemblea Costituente optò per un sistema apparentemente maggioritario, che prevedeva la creazione di tanti collegi uninominali quanti senatori da eleggere<sup>58</sup>, assegnati alle Regioni in base alla loro popolazione. Tuttavia, l'elezione uninominale sarebbe stata valida solo se il candidato avesse ricevuto "un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti"<sup>59</sup>,

---

<sup>50</sup> Dato dal rapporto tra voti validi espressi e seggi da attribuire +1 (metodo Hagenbach-Bischoff, per le circoscrizioni con meno di 20 deputati) o +2 (metodo Imperiali, per quelle con più di 20 deputati).

<sup>51</sup> D.lgs.lgt. 74/46, art. 62.

<sup>52</sup> Dati da Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Archivio Storico delle Elezioni, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=A&dtel=02/06/1946&tpa=l&tpe=l&lev0=0&levsut0=0&lev1=24&levsut1=1&ne1=24&es0=S&es1=S&ms=S>, 11/6/19.

<sup>53</sup> Riguardanti essenzialmente la determinazione del numero dei deputati (allora regolata dalla Costituzione in ragione di uno ogni 80.000 abitanti o frazione superiore a 40.000, l'elettorato attivo e passivo (esclusione dei capi fascisti), ineleggibilità e incandidabilità, il numero delle preferenze (3 per i collegi con meno di 15 deputati, 4 per quelli più grandi). Si veda l. 20/1/1948, n. 6. Il testo coordinato del decreto del 1946 con le modifiche del 1948 fu poi redatto come d.P.R. 5/2/1948, n. 26, recante "Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati", GU n. 30 del 6/2/1948 - Suppl. Ordinario.

<sup>54</sup> Id., artt. 54 e 59.

<sup>55</sup> Id., art. 68.

<sup>56</sup> Principalmente, il ritorno al quoziente Imperiali con divisore pari a n. seggi + 2 e l'introduzione di una sorta di soglia di sbarramento a 300.000 voti (artt. 35 e 36, l. 16/5/1956, n. 493).

<sup>57</sup> D.P.R. 30/3/1957, n. 361, Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, GU n. 139 del 3/6/1957 Suppl. Ordinario. Questo testo è stato modificato, dal legislatore e dalla Corte, in 37 occasioni diverse, da ultimo dalla legge 165/17. Per il Senato, invece, solo nel 1993 si è sentita l'esigenza di unificare la disciplina in un TU, il d.lgs 20/12/1993, n. 533, Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, GU n. 302 del 27/12/1993 - Suppl. Ordinario n. 119, modificato solo 10 volte da legislatore e Corte.

<sup>58</sup> Numero variabile a causa della formulazione dell'art. 57 Cost., che prevedeva un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione superiore a 100.000. Solo nel 1963, di fronte ad un potenziale aumento indefinito del numero dei senatori, la l. cost. 9/2/1963, n. 2 ha fissato il tetto a 315.

<sup>59</sup> L. 6/2/1948, n. 29, "Norme per la elezione del Senato della Repubblica", GU n. 31 del 7/2/1948 - Suppl. Ordinario, art. 17.

una percentuale talmente alta che nelle elezioni del 1948 solo 15 senatori riuscirono a raggiungerla, per diventare 6 nel 1953 e oscillare tra 3 e 1 fino alle elezioni del 1992<sup>60</sup>. Nel probabilissimo caso in cui l'elezione non avvenisse tramite collegio uninominale, la legge prevedeva la distribuzione dei seggi tra i "gruppi di candidati" (ovvero le liste di partito) su base regionale, tramite metodo d'Hondt e, all'interno dei gruppi, sulla base della percentuale di voti ottenuti nei singoli collegi (calcolata però rispetto agli elettori iscritti, non ai votanti)<sup>61</sup>.

Questo sistema per la Camera ed il Senato rimase sostanzialmente immutato dal 1948 al 1991, se si esclude il tentativo (fallito) di una correzione in senso stabilizzatore, tramite premio di maggioranza al 64,4% (380 seggi alla sola Camera), alla coalizione di liste che avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi. Il meccanismo previsto dalla cd. "legge truffa"<sup>62</sup>, promossa dalla Democrazia Cristiana di De Gasperi per le elezioni del 1953, non scattò per poche decine di migliaia di voti e fu quindi repentinamente abolito. Si noti che, con gli attuali parametri costituzionali, deducibili dalle sent. 1/14 e 35/17 della Consulta, la "legge truffa" sarebbe stata sicuramente costituzionale, in quanto dava sì un premio, ma con una soglia decisamente più alta di quella che la Corte avrebbe poi accettato (40%). Più in generale, l'intero sistema elettorale, alla luce degli attuali standard elaborati dalla Consulta, sarebbe sopravvissuto indenne ad eventuali questioni di legittimità costituzionale.

Nel 1958, due mesi prima delle elezioni, contemporaneamente all'adeguamento del numero dei seggi del Senato (passati da 238 a 246 a causa dell'aumento della popolazione), la legge cristallizzò i collegi uninominali utilizzati nel 1948 e nel 1953, che quindi rimasero 238 anche quando i seggi totali raggiunsero i 315, portando ad un sistema *misto* maggioritario-proporzionale *ante litteram*, la cui parte maggioritaria era comunque mantenuta non operativa dall'abnorme requisito del 65% delle preferenze<sup>63</sup>.

Solo la crisi del sistema dei partiti intervenuta all'inizio degli anni '90 pose drammaticamente fine ai 45 anni di storia del proporzionale puro; il rapido processo ebbe tre momenti fondamentali: innanzitutto, i quesiti referendari presentati nel 1990 da Segni, che riguardavano l'abolizione del proporzionale al Senato, la riduzione a una delle preferenze alla Camera e l'estensione a tutti i Comuni del sistema maggioritario. La Corte costituzionale, in sede di ammissibilità, bloccò il primo e il terzo quesito<sup>64</sup>, ma lasciò che il corpo

---

<sup>60</sup> "Il sistema elettorale del Senato. I sistemi elettorali prima della legge n. 270 del 2005", *senato.it*, archiviato, <https://web.archive.org/web/20100904014506/http://www.senato.it/istituzione/29374/29385/84334/84695/genpag sm.htm>, 11/6/19.

<sup>61</sup> L. 29/48, art. 19.

<sup>62</sup> L. 31/3/1953, n. 148, "Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati approvato con decreto Presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26", GU n. 75 del 31/3/1953. Abrogata l'anno successivo dalla l. 31/7/1954, n. 615, "Abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, punti dal I al IV", GU n. 184 del 13/8/1954.

<sup>63</sup> L. 27/2/1958, n. 64, Modifiche alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, "Norme per la elezione del Senato della Repubblica", GU n. 51 del 28/2/1958.

<sup>64</sup> Corte cost., sent. 47/1991. La Corte non poté fare altrimenti, in quanto, a causa della conformazione del quesito, la normativa di risulta sarebbe stata oggettivamente inapplicabile (e le leggi elettorali, come è noto, sono costituzionalmente necessarie e non possono mai venire meno) e, comunque, il quesito era ambiguo: "Il carattere oggettivamente ambiguo, rilevabile sia nel quesito referendario sia nella normativa di risulta, viene, dunque, a riflettersi, da un lato, nell'assenza di univocità della domanda referendaria, cioè, nel difetto di «una evidente finalità intrinseca al quesito» in grado di garantire ai cittadini l'esercizio del voto con la dovuta consapevolezza, data, appunto, la già rimarcata equivocità di un quesito che persegue due obiettivi non necessariamente coincidenti (l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% ed il passaggio al sistema maggioritario semplice); dall'altro lato, nell'eventualità di una paralisi, anche se temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario qual è il Senato della Repubblica", Considerato in diritto, § 5. La Corte però esclude anche di poter utilizzare l'emendamento approvato nella seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947 dall'Assemblea, il quale avrebbe aggiunto le leggi elettorali a quelle escluse dal referendum abrogativo ex art. 75, e che non fu mai trascritto nel testo finale (si veda *infra* 3.1.1). Per

elettorale si esprimesse sul secondo, cosa che avvenne il 9 giugno dell'anno successivo con affluenza del 62,5% e una maggioranza per l'abrogazione al 95,57%<sup>65</sup> (nonostante l'invito a non recarsi alle urne da parte della maggioranza degli esponenti politici). L'abolizione delle preferenze multiple, per quanto relativamente poco incisiva ai fini della formula elettorale, che restava puramente proporzionale, contribuì a far crescere l'opinione che una vera riforma elettorale fosse quantomai necessaria.

La seconda tappa del processo di smantellamento del sistema proporzionale fu il referendum del 18 aprile 1993, in cui i cittadini italiani abolirono (con l'82,74% di Sì) la soglia del 65% per l'elezione maggioritaria nei 238 collegi del Senato, spianando la strada all'ibrido FPTP-proporzionale di cui sopra, limitato però alla sola Camera alta. La Corte costituzionale, come vedremo profusamente nel capitolo III, non aveva ritenuto che il quesito, riformulato in modo da lasciare una normativa effettivamente applicabile<sup>66</sup>, fosse ambiguo.

Alla luce dei risultati schiacciati del referendum e travolto dalla più grande crisi politica (e finanziaria) della storia della Repubblica, il Parlamento giunse rapidamente all'elaborazione di un nuovo sistema elettorale coerente, basato proprio sull'ibrido risultante dalla modifica referendaria al Senato. Le leggi 276 e 277/93 istituirono il cd. "Mattarellum", dal nome del loro relatore, l'onorevole Sergio Mattarella.

In entrambi i casi, tre quarti dei seggi delle Camere (475 e 232, rispettivamente) erano assegnati con il FPTP, ovvero al candidato di maggioranza relativa. La distribuzione dei seggi rimanenti (155 e 83) era però diversa tra le due Camere: al Senato, questi seggi erano assegnati, in ciascuna Regione, tramite il recupero proporzionale, con metodo d'Hondt, dei voti dei candidati non eletti (cd. "scorporo totale"), e poi, in ciascuna lista, ai migliori perdenti<sup>67</sup>; alla Camera invece l'elettore, oltre a votare per il candidato nel collegio uninominale, indicava su una seconda scheda apposita la lista (bloccata) circoscrizionale su cui voleva far confluire il suo voto, a cui venivano sottratti i voti che i candidati uninominali di ciascuna lista risultati vittoriosi avevano effettivamente usato per vincere (pari al risultato del secondo arrivato + 1 e comunque non inferiori al 25% – cd. "scorporo parziale")<sup>68</sup>. Raccolti tutti i voti di lista a livello nazionale, si procedeva alla verifica del superamento della soglia di sbarramento al 4% e all'*apportionment* dei 155 seggi tra le liste con metodo Hare; successivamente, utilizzando un quoziente elettorale circoscrizionale e i resti della divisione delle cifre elettorali circoscrizionali di ogni lista, si attribuivano i seggi proporzionali alle liste in ciascuna circoscrizione, a cominciare da quelle più piccole<sup>69</sup>. È interessante notare come le liste bloccate potessero contenere solo un terzo dei seggi proporzionali della circoscrizione, per cui poteva capitare (come nel 2001 con Forza Italia) che una lista vicesse così tanti seggi da non avere abbastanza candidati

---

quanto riguarda il terzo quesito, i promotori avevano voluto unire due istanze (l'estensione del sistema maggioritario e la fine del *panachage*) in un unico quesito, attirandosi l'inevitabile censura della Corte. Cfr. Considerato in diritto, § 7.

<sup>65</sup> Dati Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali, Eligendo – Archivio storico delle elezioni, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=09/06/1991&tpa=l&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, 12/6/19.

<sup>66</sup> In realtà, per come era stata concepita nel 1948 la norma, difficilmente si sarebbe riusciti a cambiarne il significato solo rimuovendo alcuni termini: "Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, ..., proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti". Pertanto, si rese necessaria una legge (l. 23/1/1992, n. 33, Modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica, GU n.23 del 29/1/1992) che apportò modifiche quasi "cosmetiche" al testo originario, per poter permettere l'azione del referendum. In particolare, la norma dell'art. 17 divenne "Il presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale, ..., proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero dei voti validi espressi nel collegio, comunque non inferiore al 65 per cento del loro totale". Si veda Corte cost., sent. 32/1993.

<sup>67</sup> Art. 4, l. 4/8/1993, n. 276, Norme per l'elezione del Senato della Repubblica, GU n. 183 del 6/8/1993.

<sup>68</sup> Art. 4, l. 4/8/1993, n. 277, Norme per l'elezione della Camera dei deputati, GU n. 183 del 6/8/1993.

<sup>69</sup> Id., art. 5.

per riempirli, neanche dando fondo agli sconfitti all'uninominali<sup>70</sup>. Il sistema, disegnato per garantire personalità dell'elezione della stragrande maggioranza dei parlamentari, ma anche rappresentatività tramite il 25% di seggi da assegnare proporzionalmente, fu stravolto già alla sua seconda applicazione, quando entrambi gli schieramenti principali (Ulivo e Casa delle Libertà) intuirono che, collegando i candidati uninominali per la Camera a liste fasulle (cd. liste civetta), che mai avrebbero superato la soglia di sbarramento, potevano evitare l'azione dello scorporo parziale, accollando a queste liste la sottrazione di voti data dalla vittoria all'uninominali e mantenendo invece la piena forza dei loro voti al proporzionale. Per quanto l'artificio delle liste civetta possa sembrare ingannevole nei confronti della volontà dell'elettore, è molto difficile immaginare che la Corte avrebbe sanzionato un comportamento lecito dei partiti solo perché approfittava di una lacuna legislativa<sup>71</sup>. Per il resto, il sistema maggioritario, essendo basato su collegi uninominali e non su premi, avrebbe facilmente superato un esame da parte della Consulta, in quanto, pur essendo problematico a livello sistemico, non tradisce in nessun modo l'eguaglianza in entrata del voto.

Nonostante il Mattarellum avesse garantito buone maggioranze alle coalizioni vincitrici<sup>72</sup>, negli ultimi mesi della XIV legislatura, di fronte ad una probabile *debacle* elettorale, il Governo<sup>73</sup> elaborò una nuova legge elettorale, la 270/05, che avrebbe modificato pesantemente il sistema previgente. Innanzitutto, la riforma, ribattezzata "Porcellum" dal politologo Sartori, affermava che il riparto dei seggi avrebbe seguito un criterio sostanzialmente proporzionale, abbandonando i collegi uninominali del Mattarellum. Tuttavia, sia alla Camera, sia al Senato, l'impianto proporzionale della legge era stravolto da un premio di maggioranza pari a 340 deputati e al 55% dei senatori di ogni Regione<sup>74</sup> per la coalizione di liste che risultasse vincitrice (a livello nazionale o regionale). La reale configurazione del nuovo sistema era quindi fortemente maggioritaria<sup>75</sup>, soprattutto se, oltre ai premi di maggioranza, si notano le alte soglie di sbarramento, pari al 10% per le coalizioni e il 4% per le liste singole, su base nazionale, alla Camera e il doppio al Senato, però su base regionale<sup>76</sup>. Inoltre, la legge dava immenso potere ai capi delle coalizioni, indicati con nome e

---

<sup>70</sup> Questo soprattutto perché la legge consentiva pluricandidature, nei collegi e nelle circoscrizioni, per cui il numero di candidati distinti di Forza Italia alle elezioni 2001 era inferiore ai 255 teoricamente eletti. Si veda S. Rizzo, "Forza Italia perde seggi con le liste civetta. Rischia di cedere da 13 a 16 deputati. Scajola: impensabile che i posti vadano agli avversari", *Corriere della Sera*, 16/5/01 e S. Buzzanca, "Liste civetta, un boomerang. Forza Italia rischia 14 deputati", *La Repubblica*, 16/5/01. Alla fine dei conti, 11 seggi di Forza Italia e uno di Alleanza Nazionale non furono assegnati e il *plenum* della Camera conseguentemente ridotto a 618 deputati.

<sup>71</sup> Chiaramente la Corte avrebbe dovuto valutare in senso critico i risultati delle elezioni, agendo più da giudice di fatto (o di *equity*) che di diritto. Per un'analisi delle possibilità e tendenze della Consulta in questo ambito, si veda M. D'Amico, F. Biondi, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>72</sup> Su tre tornate elettorali per eleggere 2 Camere (1994, 1996 e 2001), la coalizione vincitrice ottenne una solida maggioranza 4 volte su 6, una risicata maggioranza una volta (la Camera al centrosinistra nel 1996) e una sola maggioranza relativa (il Senato al centrodestra nel 1994, quando per votare la fiducia al governo Berlusconi I furono necessari alcuni senatori popolari, che votarono a favore o si allontanarono dall'aula).

<sup>73</sup> Per mano del Ministro Calderoli.

<sup>74</sup> Tranne Valle d'Aosta, che ancora oggi costituisce un collegio uninominali per entrambe le Camere, Trentino-Alto Adige, dove rimase il Mattarellum, e Molise, dove l'applicazione del premio di maggioranza ai 2 senatori della Regione sarebbe stata impossibile.

<sup>75</sup> Come vedremo più avanti, la Corte costituzionale non ha condiviso questa interpretazione, classificando la legge 270/05 come "proporzionale". Non si vede come un sistema *majority assuring* possa essere classificato come tale e la dottrina si è molto interrogata su questo punto. Si veda A. Gratteri, *La formula e il risultato*, FrancoAngeli, Milano 2019, p. 73 e, dello stesso autore, "Un sistema elettorale lontano dall'Europa", in *Il Politico*, 2013, p. 94.

<sup>76</sup> L. 21/12/2005, n. 270, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, GU n. 303 del 30/12/2005 - Suppl. Ordinario n. 213, artt. 1 e 4. Soglie più basse, pari al 2% alla Camera e al 3% al Senato, erano previste per le liste presentatesi in coalizione, così come una norma che ammetteva al riparto dei seggi anche la miglior lista sotto soglia all'interno della coalizione, solo alla Camera. Entrambe queste regole tradiscono l'evidente tentativo di costringere i partiti minori ad accettare di entrare in coalizioni più grandi, al fine di essere

cognome in sede di apparentamento e in grado, grazie al meccanismo delle liste bloccate “lunghe”, contenenti un numero di candidati pari agli eligendi in ogni circoscrizione/Regione, di determinare il fondamentale ordine di lista, sulla base del quale gli Uffici elettorali dichiaravano gli eletti e, potendosi pluricandidare indefinitamente (anche in tutte le circoscrizioni), selezionare personalmente gli eletti tramite rinuncia.

La Corte costituzionale, che in questa ricostruzione storica è apparsa solo in sede di ammissibilità del referendum abrogativo, ha giocato invece un ruolo fondamentale nell’ultimo lustro di storia elettorale italiana. Il sistema previsto dalla legge 270/05, usato nelle consultazioni del 2006, 2008 e 2013, pochi mesi dopo le elezioni della XVII legislatura cadde infatti sotto i colpi della sentenza 1/14, sia a causa del premio di maggioranza, sia delle liste bloccate con pluricandidature. La disciplina di risulta, un proporzionale puro con soglie di sbarramento molto elevate, fu poi modificata dalla legge 52/15 (cd. “Italicum”), con l’intento di creare un nuovo sistema per la sola Camera dei deputati, che nel progetto di riforma della Parte II della Costituzione sarebbe rimasta l’unica istituzione elettiva.

La legge voluta dalla maggioranza di centrosinistra prevedeva, di nuovo, un proporzionale molto “corretto” da un premio di maggioranza identico a quello censurato dalla Corte (340 seggi), da assegnarsi però alla lista singola che avesse prevalso raggiungendo il 40% dei voti al primo turno o alla vincitrice di un eventuale ballottaggio tra le due più votate, con un sistema quindi simile a quello utilizzato nei Comuni sopra i 15.000 abitanti, ma senza possibilità di apparentamenti tra liste. La riforma introduceva le preferenze, limitate a due e di genere diverso, ma manteneva anche i capilista bloccati e pluricandidati (fino a un massimo di dieci volte). La vera rivoluzione<sup>77</sup> tuttavia era rappresentata dall’istituzione di 100 collegi plurinominali “piccoli”, simili a quelli, provinciali, del modello spagnolo. A ciascuno di questi, a seconda della popolazione, si sarebbero assegnati da tre a nove seggi. L’evidente risultato, ben noto ai politologi, è una soglia di sbarramento implicita “pratica” che si aggira in media tra il 9 e il 10%<sup>78</sup>, ben più alta di quella ufficialmente prevista dalla riforma, pari al 3%<sup>79</sup>.

Come già previsto dalla “legge truffa” e dal Porcellum, la distribuzione dei seggi proporzionali (e maggioritari nel primo e terzo caso) sarebbe avvenuta con una complicata variante della modalità *top-*

---

rappresentati. Speciali protezioni erano poi garantite, in Trentino e Friuli, per le liste rappresentative di minoranze linguistiche.

<sup>77</sup> E definitiva prova del fatto che gli estensori tutto avevano in mente tranne che un sistema elettorale proiettivo delle opinioni politiche dei cittadini mentre scrivevano la l. 52/15.

<sup>78</sup> Per i collegi con 3 deputati, la soglia rasenterebbe il 20%. S. Ceccanti, “Lo sconvolgimento del sistema dei partiti in Spagna”, in *federalismi.it*, n. 4/2015, 25/2/15, p.2, attribuisce al sistema spagnolo “soglia di sbarramento implicita pari al 14%” in ogni collegio provinciale, soglia che corrisponderebbe alla percentuale minima per assicurarsi un seggio quando ne vengono messi in palio 7 (media nazionale). Tuttavia, giova ricordare che, qualunque meccanismo matematico si usi per il recupero dei resti nei sistemi proporzionali, può facilmente capitare che un candidato con, per esempio, il 10% dei voti riesca ad ottenere un seggio, per esempio perché esistono molti altri partiti ancora meno rappresentati. Ipoteticamente, se il partito A ottenesse il 42%, B il 28%, C il 14%, D il 10% e altri partiti il rimanente 6%, il partito D otterrebbe uno dei 7 seggi. A livello puramente teorico-matematico, la soglia di sbarramento implicita non esiste proprio. I dati delle ultime (28/4/19) elezioni spagnole confermano quanto qui affermato, in quanto Vox, con il 10,26% a livello nazionale, ha ottenuto 24 seggi pur non essendo un partito localista. Per quanto non abbia ottenuto alcun seggio nelle circoscrizioni con meno di 5 seggi, ne ha conquistati 10 in diverse province da 5 a 8 seggi, riuscendo persino ad ottenere uno dei sei della provincia di Badajoz, a fronte però solo del 10,99% dei voti (quando la soglia implicita dovrebbe essere al 16%). Dati da *El País, Elecciones Generales 2019*, <https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>, 13/6/19.

<sup>79</sup> Si veda l. 6/5/2015, n. 52, Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati, 15G00066, GU n. 105 del 8/5/2015, art. 2, che raccoglie in 38 commi l’intero portato normativo della legge (probabilmente l’idea di non dividere il tutto in vari articoli è dovuta alla percepita necessità di “impacchettare” le norme su cui porre la fiducia). Come già accennato, tutte le riforme elettorali intervenute per la Camera si configurano come modifiche al TU 361/57.

*down*<sup>80</sup>. Inoltre, la necessità di riattribuire i seggi assegnati a livello nazionale alle circoscrizioni avrebbe potuto causare spostamenti di seggi assegnati a talune liste da un collegio all'altro (nell'*Italicum*, all'interno della stessa circoscrizione, a differenza del *Porcellum* – cd. *effetto flipper*), ma avrebbe garantito sicuramente un risultato più proporzionale, mitigando gli effetti della soglia di sbarramento implicita per le liste poco votate ma su tutto il territorio nazionale.

La legge 52/15 differiva la sua entrata in vigore al 1° luglio 2016, ma, in seguito al fallimento della riforma costituzionale Renzi-Boschi nel referendum del 4 dicembre 2016, la Corte ha potuto dichiarare parzialmente incostituzionale anche questa nuova legge, annullandone, in particolare, il turno di ballottaggio tra liste e la libera opzione in caso pluricandidature, ma mantenendone il premio di maggioranza alla lista che avesse superato il 40% dei consensi (sent. 35/17). Tratteremo ampiamente di questi interventi della Consulta nel capitolo III.

### **2.2.2 – LA LEGGE 165/17**

La legge elettorale attualmente in vigore per le Camere è la 165/17, cd. “Rosatellum” (bis), nato dall'accordo tra PD, FI, Lega e centristi per sostituire l'ormai inservibile *Italicum* (l. 52/15) alla Camera e quanto restava della legge Calderoli (l. 270/05) al Senato, dopo gli interventi della Corte costituzionale.

La disciplina in vigore prevede<sup>81</sup> innanzitutto che 12 seggi della Camera e 6 del Senato vengano eletti nella circoscrizione Estero, con le consuete modalità (una parte maggioritaria per continente di provenienza e una proporzionale). Per quanto riguarda i parlamentari eletti sul territorio nazionale, la legge stabilisce che il 36% dei seggi di entrambe le Camere sia assegnato con un sistema uninominale a turno unico: il territorio nazionale è stato quindi diviso<sup>82</sup> in 147 collegi per la Camera e 74 per il Senato<sup>83</sup>, costituiti in modo da contenere, all'interno del loro collegio plurinominale, un numero di abitanti non inferiore all'80% o superiore al 120% della media dei collegi di quel collegio plurinominale. Di fatto, tolti i casi particolari (Valle d'Aosta, Trentino, Molise, Umbria e Basilicata), in media i collegi della Camera contengono poco circa 400.000 abitanti, quelli del Senato il doppio.

Il restante 64% dei seggi (245 per la Camera e 122 per il Senato) viene invece assegnato con un sistema proporzionale puro basato su 26 circoscrizioni e, al loro interno, su collegi plurinomiali (anch'essi soggetti ai medesimi limiti di popolazione, calcolati però su base circoscrizionale) che assegnano da due a otto

---

<sup>80</sup> Il problema di calcolare i seggi proporzionalmente a livello nazionale, per poi ridistribuire i seggi già assegnati alle liste nelle circoscrizioni è stato risolto, nella storia delle leggi elettorali del Paese, in due modi: la legge del 1948, il *Mattarellum* (e l'attuale l. 165/17) prevedevano semplicemente un calcolo proporzionale basato sul quoziente circoscrizionale di lista, in pratica una proporzione sulla falsariga di:  $n. \text{voti di lista a livello circoscrizionale} : \text{totale voti di lista a livello nazionale} = n. \text{seggi assegnati nella circoscrizione alla lista (incognita)} : \text{totale seggi assegnati alla lista}$ . Al contrario, la “legge truffa”, il *Porcellum* e l'*Italicum* prevedevano un sistema molto più complicato, in cui la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista viene divisa per il quoziente elettorale nazionale, ottenendo un indice, che va moltiplicato per il numero di seggi assegnati alla circoscrizione e diviso per la somma degli indici delle liste di quella circoscrizione, per poi procedere alla solita distribuzione secondo quozienti interi e più alti resti.

<sup>81</sup> NB I numeri fanno riferimento alle Camere post-taglio.

<sup>82</sup> Si veda il d.lgs 189/17, recante “Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinomiali.” GU n. 295 del 19/12/2017.

<sup>83</sup> Tecnicamente, 231 più il collegio uninominale unico della Valle d'Aosta e 115 più il collegio uninominale della Valle d'Aosta. Nell'attesa dell'approvazione definitiva della revisione costituzionale che avrebbe ridotto la consistenza numerica delle Camere, la l. 27/5/2019, n. 51, Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari (19G00060), GU n. 135 del 11/6/2019, ha stabilito che il numero di collegi sia pari ai 3/8, arrotondati per difetto, dei seggi totali.



seggi<sup>84</sup>. In ogni collegio plurinominale ogni partito presenta un listino bloccato di massimo quattro candidati, in ordine alternato di genere, collegato a un candidato per uno dei collegi uninominali in cui è diviso il collegio plurinominale. Non esistendo voto disgiunto, un voto per il listino vale anche per il candidato nel collegio uninominale e un voto per il candidato nel collegio uninominale va ad aumentare il totale di voti che le liste che sostengono quel candidato useranno per l'attribuzione proporzionale dei seggi (e sarà proporzionalmente distribuito tra tutte le liste coalizzate<sup>85</sup>). Una volta attribuiti, a livello nazionale, i seggi della parte proporzionale alle liste coalizzate, questi vengono divisi tra le liste proporzionalmente ai voti ottenuti; i seggi vengono poi distribuiti tra le varie circoscrizioni, cercando di adeguarsi alle cifre stabilite per la circoscrizione a livello nazionale, prima alle coalizioni e poi alle liste coalizzate (con possibile *flipper*, qualora non si riesca a trovare né una lista deficitaria a cui assegnare il seggio di una lista eccedentaria nella stessa circoscrizione, né un'altra circoscrizione in cui ciò sia possibile), ed infine, allo stesso modo, a livello di collegio plurinominale.

Al Senato, il procedimento è identico ma, dopo l'assegnazione dei seggi (e l'applicazione delle soglie) a livello nazionale, le circoscrizioni corrispondono alle Regioni, evitando sostanzialmente il *flipper* tra circoscrizioni (perfettamente possibile, invece quello tra collegi plurinominali). Inoltre, mentre nessuno può essere candidato contemporaneamente in due collegi uninominali, lo stesso candidato può essere presente in fino a cinque diverse circoscrizioni plurinominali e in un collegio uninominale, causando quindi potenziali *shortages* di candidati (come nel caso del 2001 ricordato *supra*) qualora gli eletti di una lista risultassero più della somma dei candidati dei listini del collegio e di tutti i collegi della circoscrizione, nonché dei non eletti all'uninominale. In tal caso, la legge consente di richiamare il miglior non eletto nelle liste di altre circoscrizioni. Infine, se non c'è nessun'altra opzione, il seggio può essere assegnato al miglior non eletto di un'altra lista, purché coalizzata<sup>86</sup>. Al Senato invece non è possibile "ripescare" candidati di altre Regioni<sup>87</sup>.

A livello nazionale, quindi prima di addentrarsi nell'intellettualmente faticoso esercizio della distribuzione dei seggi, sono applicate due soglie di sbarramento: non partecipano alla spartizione dei seggi proporzionali le liste coalizzate che non superino il 3% dei voti, nonostante i loro voti invece siano computati per le altre liste coalizzate. Se invece una lista non supera neanche l'1% dei voti, invece, tutti i voti dati a quella lista non vengono conteggiati. Al solo Senato, è anche previsto che partecipino alla ripartizione dei seggi le liste "che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione, nonché fra le liste collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno due collegi uninominali della regione"<sup>88</sup>. La norma punterebbe a razionalizzare il sistema partitico, impedendo che formazioni ultraminoritarie ottengano rappresentanza parlamentare, riuscendo poi ad influenzare, anche

---

<sup>84</sup> L. 3/11/2017, n. 165, Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali (17G00175), GU n. 264 del 11/11/2017, art. 1.

<sup>85</sup> Id., art. 1, comma 25.

<sup>86</sup> Id., art. 1, comma 28. Per la cronaca, in Sicilia il M5S, avendo vinto tutti i collegi uninominali del Senato, si è trovato nella situazione di non avere candidati in Regione da poter inviare a Roma. Va tuttavia segnalato che il Senato, il 31 luglio 2019, ha validato l'elezione, completamente irregolare, di un ulteriore senatore del M5S in Umbria, per coprire il seggio che il partito aveva conquistato in Sicilia senza tuttavia avere abbastanza candidati per occuparlo. Il voto dell'Aula, di evidente natura politica, non può che essere considerato una nefasta, ma inevitabile conseguenza dell'art. 66. Si veda sull'argomento F. Biondi, "Il seggio slittato dalla Sicilia all'Umbria: violazione della Costituzione o della legge?", *Quaderni Costituzionali*, 2019.

<sup>87</sup> Id., art. 2, comma 9.

<sup>88</sup> Id., art. 2, comma 8.

pesantemente, le politiche governative (nel caso partecipassero, come spesso è accaduto in passato, a coalizioni costruite con margini irrisori di maggioranza parlamentare).

In generale, si tratta di un sistema ibrido, che però non garantisce i vantaggi di “personalizzazione” tipici del sistema tedesco, né fornisce all’elettore la stessa libertà decisionale (in quanto il voto è singolo e non esistono mezzi di “scorporo” del risultato dell’uninomiale<sup>89</sup>), né tantomeno, come le ultime elezioni hanno dimostrato, fornisce una sufficiente spinta maggioritaria, tale da permettere ad una coalizione di maggioranza relativa di formare autonomamente il Governo. In compenso, l’effetto potenzialmente distorsivo delle opinioni politiche dell’elettorato può, in astratto, essere assai considerevole<sup>90</sup>. L’unica valutazione certa è che si sia davanti ad un compromesso politico, contingente alla situazione degli ultimi mesi della XVII legislatura, e probabilmente privo di quella lungimiranza istituzionale che dovrebbe, a parere di chi scrive, improntare le scelte fondamentali in materia di funzionamento della democrazia.

#### 2.2.2.1 – PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ DELL’ATTUALE LEGGE ELETTORALE POLITICA

Al solo fine di completare qui l’analisi storico-costituzionale della legge elettorale politica, per poter poi concentrarsi sulle norme elettorali regionali e locali, ritengo che sia ragionevole anticipare una valutazione della costituzionalità della legge 165/17, anche se i principi e le sentenze su cui si basano i seguenti paragrafi saranno trattati nel prossimo capitolo.

La legge elettorale testé descritta non appare, a prima vista, presentare profili di incostituzionalità. *Ictu oculi*, per l’appunto, poiché non sembra incorrere negli stessi vizi censurati nelle sentenze 1/14 e 35/17: innanzitutto non prevede alcun tipo di premio di maggioranza/governabilità, disposizione che aveva generato obiezioni alla Corte sia per il Porcellum (nel cui caso era stata l’argomento determinante per la pronuncia sfavorevole), sia per l’Italicum (anche se in misura minore, perché almeno al primo turno era prevista una “ragionevole” soglia minima - il 40% - per ottenere il bonus); inoltre, le liste brevi bloccate sono già stati dichiarati conformi a Costituzione nella sentenza 35/17, in cui la Corte non ha censurato i listini (peraltro leggermente più lunghi) previsti dalla legge 52/15, in ragione della possibilità pratica per l’elettore di “conoscere i candidati” che troverà sulla scheda e di indirizzare correttamente il proprio voto anche senza lo strumento delle preferenze. Per quanto riguarda le pluricandidature, altro elemento di pesante critica nei confronti della legge 270/05, il limite a cinque diversi collegi plurinominali difficilmente potrebbe incontrare obiezioni da parte della Corte, che nella sentenza 35/17 ha sì imposto un sistema a sorteggio per la determinazione del collegio di effettiva elezione, ma non ha inciso sul numero di collegi in cui la stessa candidatura è possibile (e nella legge 52/15 il limite era posto a dieci collegi diversi). Da questo punto di vista, le norme che impongono ai candidati l’elezione nel collegio uninominale rispetto al plurinominale e, in caso di molteplici elezioni nel plurinominale, in quello in cui la lista ha ottenuto la cifra elettorale percentuale minore<sup>91</sup>, eliminano totalmente la discrezionalità dei plurieletti, discrezionalità che era stata pesantemente criticata dalla Corte (perché di fatto attribuisce al plurieletto il potere di arbitraria investitura di un altro parlamentare).

Una parte della dottrina ha tuttavia individuato una serie di possibili profili di incostituzionalità, da rilevarsi in un futuro e assai probabile giudizio in via incidentale davanti alla Corte costituzionale (essendo difficilmente praticabile la strada del conflitto di attribuzione, dopo la recente dichiarazione di

---

<sup>89</sup> Per cui, mentre in Germania con l’*Erststimme* l’elettore, di fatto, sceglie personalmente la metà degli eletti dei partiti, che ottengono seggi tramite la *Zweitstimme* ma li occupano con gli eletti uninominali (le liste sono un meccanismo residuale), in Italia i candidati nei listini saranno sicuramente coinvolti nell’assegnazione dei seggi proporzionali.

<sup>90</sup> Si veda S. Trancossi, “Gli effetti della quota FPTP nel “Rosatellum-bis”, *Rivista AIC*, 4/2018, 30/12/18, pp. 441-469.

<sup>91</sup> L. 165/17, art. 1, comma 29.

inammissibilità<sup>92</sup> del conflitto promosso da alcuni parlamentari e elettori). Innanzitutto, si contesta il procedimento di approvazione della legge 165/17, che ha visto l'apposizione della questione di fiducia in entrambe le Camere, al fine di evitare l'azione dei franchi tiratori, riparati dietro lo schermo del voto segreto; la fiducia, si sostiene, violerebbe sia il diritto di ciascun parlamentare di emendare il testo,<sup>93</sup> sia l'art. 72, ultimo comma, che impone l'uso del procedimento "normale" per l'approvazione delle leggi elettorali. Inoltre, si fa notare come la discrasia tra le due soglie di sbarramento (1%-3%) crei una sorta di limbo, per cui i voti dati a liste che ricadono, a livello nazionale, in questo intervallo concorrono a supportare sia il candidato uninominale, sia la distribuzione proporzionale dei seggi alla coalizione di liste, ma non a favore della lista votata espressamente dall'elettore. C'è da notare, per quanto riguarda quest'ultima obiezione, che la legge 270/05 prevedeva un meccanismo simile alla Camera per le liste, all'interno di una coalizione, che non raggiungessero il 2% a livello nazionale; la Corte, tuttavia, non menziona la questione nella sentenza 1/14, probabilmente perché l'ordinanza di remissione della Corte di Cassazione non insisteva sul punto. In ultimo, la possibilità dell'*effetto flipper* è stata da alcuni giudicata passibile di censura<sup>94</sup>, anche se si tratta di un meccanismo residuale, che protegge la rappresentatività politica delle Camere nel loro insieme, pur a discapito della rappresentanza territoriale.

Per chiudere, è da notare che le forze politiche di maggioranza sono attualmente in fase di discussione in merito ad un'ennesima riforma elettorale, che, stando alle indiscrezioni di stampa, dovrebbe far prevalere definitivamente la componente proporzionale, con però una soglia di sbarramento abbastanza elevata (intorno al 5%). Per le presunte somiglianze con il sistema tedesco, questa proposta è giornalmisticamente nota come "Germanellum" o "Brescellum"<sup>95</sup>.

### **2.3 – DISCIPLINA ELETTORALE REGIONALE**

Passando al livello di governo immediatamente inferiore allo Stato, si esamina qui la disciplina elettorale regionale, fintantoché essa è stata emanata con legge statale. La grande novità del disegno costituzionale, rispetto alla secolare esperienza dello Statuto, fu sicuramente l'ordinamento regionale. Nelle intenzioni dei Padri costituenti, le Regioni avrebbero rappresentato il superamento della classica impostazione centralista ereditata dall'esperienza francese per il tramite del regno sabauda. La realtà non ha però esattamente realizzato le aspirazioni del 1948.

---

<sup>92</sup> Si veda Corte costituzionale, ord. 280/17, che ha stabilito l'inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato promosso da Adriana Eden Susanna Galgano e altri nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari; da Simone Valente nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo parlamentare MoVimento 5 stelle della Camera dei deputati; e da Giovanni Endrizzi e Simone Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari MoVimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. La principale usurpazione rappresentata alla Corte riguardava l'apposizione della fiducia da parte del Governo sul testo della legge elettorale 165/17, in presunta violazione dell'art. 72, ultimo comma, Cost., che prescrive il procedimento "normale" per l'approvazione delle leggi elettorali. La Corte ha tuttavia pesantemente sanzionato le "incertezze e ambiguità nella stessa individuazione delle censure", nonché "indeterminatezza del profilo soggettivo".

<sup>93</sup> Diritto desunto dall'art. 70 Cost., che attribuisce a ciascun parlamentare l'iniziativa legislativa.

<sup>94</sup> Si veda L. Giarelli, "Rosatellum: l'effetto flipper non è un errore, c'è stato dolo", *Il Fatto Quotidiano*, 22/3/18. L'Avv. Besostri, noto per essere stato il promotore delle azioni legali dietro alle sentenze 1/14 e 35/17, sostiene che la possibilità di essere "eletti per caso" violi la rappresentanza elettorale.

<sup>95</sup> Dal nome del presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera, l'On. Giuseppe Brescia del M5S. Si veda in proposito S. Rondà, "Come funziona il 'Brescellum'", *agi.it*, 10/10/20, disponibile presso [https://www.agi.it/politica/brescellum\\_legge\\_elettorale-6858789/news/2020-01-10/](https://www.agi.it/politica/brescellum_legge_elettorale-6858789/news/2020-01-10/), consultato il 20/7/20.

Questa sezione si occuperà solo della ricostruzione del percorso storico delle leggi elettorali regionali, senza dare riscontro della situazione attuale; l'intero capitolo IV sarà infatti dedicato ad una sintetica analisi Regione per Regione, mentre le rispettive leggi elettorali saranno esaminate in dettaglio nell'appendice.

### 2.3.1 – LA MATERIA ELETTORALE REGIONALE PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V

Dal momento della loro creazione fino al 1995, i Consigli regionali sono stati eletti secondo le norme della l. 108/68, che prevedeva un sistema puramente proporzionale, con circoscrizioni provinciali e una lista residuale regionale nel caso in cui alcuni seggi non venissero assegnati. Il sistema tuttavia favoriva, da una parte, l'instabilità cronica delle Giunte regionali (i cui Presidenti erano eletti dal Consiglio), dall'altra, anche grazie alla possibilità di esprimere una preferenza, il proliferare di accordi e scambi poco leciti tra membri del Consiglio e potentati locali, potenzialmente meno sottoposti al controllo continuo dei mezzi di informazione.

Le conseguenze di Tangentopoli sulla normativa elettorale, che avevano colpito i Comuni, le Province e, soprattutto, le Camere (Matarellum) in senso decisamente maggioritario, non potevano tuttavia influenzare direttamente anche il sistema regionale, vincolato dall'originale art. 122 della Costituzione, che prevedeva l'elezione indiretta del Presidente della Giunta da parte del Consiglio.<sup>96</sup> Per ovviare a questo inconveniente, nel febbraio del 1995, a pochi mesi dalle elezioni regionali, le Camere approvarono la l. 43/95, cd. "Tatarellum", che introduceva per la prima volta un sistema maggioritario: venne creato un listino bloccato regionale, comprendente il 20% dei seggi dell'intero Consiglio, da assegnarsi alla lista del candidato Presidente che avesse ottenuto più voti su base regionale, ma solo se le liste a lui collegate non avessero già superato il 50% dei seggi del Consiglio (ottenendo pertanto circa il 62,5% dei voti validi). In caso contrario, metà dei seggi attribuiti con il listino dovevano essere assegnati ai migliori perdenti, tutelando così le minoranze. Il restante 80% dei seggi, pur mantenendo il sistema di circoscrizioni provinciali e distribuzione proporzionale dei seggi, dopo l'assegnazione dei seggi del "listino", era soggetto all'azione di un premio di maggioranza: le liste collegate di maggioranza relativa ottenevano un premio volto a portarle al 55% o 60% dei seggi del Consiglio (qualora avessero ottenuto, rispettivamente, meno o più del 40% dei voti), anche aumentando opportunamente la consistenza dell'assemblea.<sup>97</sup> Si noti come, matematicamente, esisteva la possibilità di un effetto regressivo, nel caso un aumento dei voti per la coalizione vincitrice determinasse una riduzione del numero di seggi assegnati a causa della diversa distribuzione dei seggi del listino. L'elettore poteva poi esercitare il voto disgiunto, per un candidato Presidente e una lista che non lo sostenesse, esprimendo comunque una preferenza. Infine, era prevista una soglia di sbarramento al 3%, in ambito regionale, per i gruppi di liste (liste provinciali con lo stesso simbolo), che però era derogata nel caso in cui la lista regionale ad essi collegata avesse raggiunto il 5% dei voti.

---

<sup>96</sup> Il testo originale recava: "Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale. Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti."

<sup>97</sup> Possibilità in seguito esclusa con l'introduzione, negli Statuti e poi con legge dello Stato, dei limiti tassativi alla numerosità dei Consigli regionali. Si veda in merito il paragrafo 3.3. L'occorrenza di questa eventualità si è nei fatti limitata alle sole tornate elettorali del 1995 e del 2000, prima che gli Statuti iniziassero ad operare. Di norma non si è trattato di aggiunte significative (da due a quattro seggi), se si eccettuano le elezioni regionali lombarde e liguri del 1995: nel primo caso, a causa di un risultato non particolarmente esaltante della coalizione di centrodestra guidata da Roberto Formigoni (che ottenne poco più del 40%), il Consiglio dovette essere integrato di ben 10 consiglieri aggiuntivi (da 80 a 90) per portare la maggioranza ad avere il 60% dei seggi; nel secondo, a parti invertite, la maggioranza di centrosinistra dovette essere puntellata di ben 5 consiglieri, che andarono ad aumentare il totale da 40 a 45.

### 2.3.2 – LA MATERIA ELETTORALE REGIONALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

In seguito, le leggi costituzionali 1/99, 2/01 e 3/01 hanno profondamente modificato l'impianto del sistema regionale italiano. In particolare, mentre la l. cost. 3/01 ha radicalmente alterato la ripartizione delle competenze (e, in teoria, delle risorse) tra Stato e Regione, le leggi 1/99 e 2/01 sono intervenute per modificare la forma di governo regionale, già corposamente alterata dalla legge 43/95. Il risultato è il nuovo art. 122, che ora recita:

*Il sistema d'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. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.*

Come si vede, le principali differenze in materia elettorale riguardano la competenza sulla legislazione elettorale regionale (ora di competenza regionale, nei limiti dei principi fissati con legge dello Stato) e, soprattutto, se non diversamente determinato dallo Statuto, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, nonché la nomina e la revoca, da parte di questi, dei membri della Giunta stessa. La l. cost. 2/01 ha poi esteso,<sup>98</sup> con le stesse garanzie di uniformità e di "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale/della Regione/della Provincia e le norme della legge 43/95 anche alle Regioni a Statuto speciale e alla Provincia autonoma di Trento (ma non alla Regione Trentino-Alto Adige,<sup>99</sup> resa di fatto una confederazione delle due Province di Trento e Bolzano dalla l. cost. 3/01, né alla Provincia di Bolzano<sup>100</sup>, né alla Valle d'Aosta<sup>101</sup>).

È importante notare come, in ciascuno di questi casi, lo Statuto (per quanto riguarda l'elezione diretta del Presidente della Giunta) o la legge regionale (per quanto riguarda l'elezione del Consiglio), possano modificare l'impostazione chiaramente maggioritaria impressa dalle riforme appena viste. Nulla vieterebbe, in teoria, che una Regione tornasse al sistema proporzionale o di elezione indiretta del Presidente. Tuttavia, con le eccezioni sopra ricordate delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e della Provincia di Bolzano, tutte le Regioni hanno mantenuto il sistema di elezione diretta del Presidente della Giunta, mentre ci sono state alcune, e in alcuni casi sostanziali, modifiche alla legge elettorale dei Consigli regionali. Analizzeremo quindi nel dettaglio la situazione di ciascuna Regione, per evidenziare le modifiche apportate dai singoli Consigli regionali alla normativa del 1995. Si rimanda al capitolo IV per una disamina esauriente su ciascuna legge elettorale regionale.

---

<sup>98</sup> Si veda, a tal proposito, l. cost. 2/01, art. 1 (per la Regione siciliana), art. 2 (per la Valle d'Aosta, che ha mantenuto la disciplina di elezione indiretta), art. 3 (per la Sardegna), art. 4 comma 3 (per la Provincia di Trento, mentre quella di Bolzano ha mantenuto, a norma del quarto comma, la legge elettorale proporzionale previgente, per noti fini di rappresentanza linguistica) e art. 5 (per il Friuli-Venezia Giulia).

<sup>99</sup> Come stabilito dall'art. 36, comma 2, dello Statuto del Trentino-Alto Adige

<sup>100</sup> Id., art. 47, comma 4.

<sup>101</sup> Come stabilito dal previgente art. 33 dello Statuto, sostituito ora dalla l. r. VdA 21/07.

In ossequio al nuovo art. 122, primo comma, il Parlamento ha poi approvato la legge 165/04<sup>102</sup>, stabilendo così i principi generali sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei Consiglieri regionali,<sup>103</sup> nonché le disposizioni di principio a cui tutte le legislazioni elettorali regionali devono adeguarsi. Essi sono:<sup>104</sup>

- a. individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri 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, 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.

In seguito alla modifica dell'art. 51 Cost., che, nella sua forma originaria aveva indotto la Corte a dichiarare incostituzionali tutte le "quote rosa" di candidati (sent. 422/95), nell'ottica di garantire una più equilibrata rappresentazione di entrambi i generi nel 2012, e più nel dettaglio nel 2016, sono stati aggiunti ai tre criteri di cui sopra il seguente:

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<sup>105</sup>.

## **2.4 – DISCIPLINA ELETTORALE LOCALE**

Dopo aver analizzato gli altri due livelli di governo, si presentano ora le norme elettorali degli Enti Locali; come nelle altre istanze, si partirà dall'analisi storica

### **2.4.1 – EVOLUZIONE DEI SISTEMI ELETTORALI LOCALI 1946-1999**

Il regime di Mussolini aveva abolito gli organi elettivi dei Comuni e delle Province nel 1926<sup>106</sup>, come parte del progetto di assimilazione politica dell'intero Paese al fascismo. Tuttavia, l'esigenza di garantire una

---

<sup>102</sup> L. 2/7/2004, n. 165, "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione", GU n. 155 del 5/7/2004.

<sup>103</sup> Id., artt. 2 e 3.

<sup>104</sup> Id., art. 4.

<sup>105</sup> L. 165/04, art. 4, primo comma, lettera c-bis), aggiunta dalla l. 15/2/2016, n. 20, G.U n. 46 del 25/2/2016.

<sup>106</sup> Come parte delle "leggi fascistissime", le ll. 4/2/1926, n. 237 ("Legge istitutiva del Podestà e della Consulta comunale ai comuni con più di 5000 abitanti") e 3/9/1926, n. 1910 ("Estensione della legge 4 febbraio 1926, n. 237 a tutti i comuni.") creavano la figura del podestà, di nomina governativa quinquennale, revocabile dal prefetto/Ministro dell'Interno e rinnovabile. Per quanto riguarda le Province, la riforma organica del testo unico del 1915, attuata nel 1934, aveva di fatto messo l'intera amministrazione nelle mani del prefetto: "Al Prefetto fa capo tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive. Il Prefetto provvede ad assicurare, in conformità alle generali direttive del Governo, unità d'indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli enti locali, coordinando l'azione di tutti gli uffici pubblici e vigilandone i servizi", r. d. 3/3/1934, n. 383, art. 19. Lo

rappresentanza democratica nel livello amministrativo più prossimo alla popolazione spinse a modificare l'ordinamento delle Province e dei Comuni persino prima della fine della guerra<sup>107</sup> (per quanto, per evidenti problemi logistici, le elezioni amministrative fossero posticipate a tempi migliori). L'elezione diretta del Consiglio comunale è stata disciplinata all'inizio del 1946<sup>108</sup>: il Consiglio eleggeva poi, al suo interno, Sindaco e Giunta. La disciplina prevedeva due diversi sistemi di voto, uno per i Comuni sotto i 30.000 abitanti, l'altro per i Comuni più popolosi.

Nel primo caso, l'elettore poteva esprimere un numero di voti pari ai quattro quinti dei seggi in Consiglio. Poteva anche votare per l'intera lista di consiglieri e persino cancellarne alcuni e votarne altri di un'altra lista, a patto di non superare la quota massima.<sup>109</sup> Risultavano eletti, in ordine, i candidati che ottenevano più voti. Nel secondo caso, invece, l'elettore poteva votare per una lista ed esprimere preferenze/cancellazioni per un numero variabile di consiglieri<sup>110</sup>, ma lo scrutinio era di lista. Una volta determinato, proporzionalmente, il numero di consiglieri da assegnare ad ogni lista, i seggi erano attribuiti in ordine decrescente di preferenze. Nel 1951 le Camere estesero questa modalità di voto ai Comuni fino a 10.000 abitanti<sup>111</sup>, eliminando inoltre la possibilità di voto negativo e introducendo un premio di maggioranza che garantiva alla lista più votata i due terzi dei seggi in Consiglio, dividendo i restanti seggi proporzionalmente tra le opposizioni.

Nello stesso anno anche le Province tornarono ad essere organi elettivi, in quanto apparve chiara la necessità di garantire la rappresentanza democratica anche a livello sovracomunale, nell'attesa (ancora lunga) della creazione delle Regioni. La legge 122/51 assegnava alle Province sostanzialmente gli stessi organi del Comune (Consiglio e, eletti da e tra i consiglieri, Giunta e Presidente in luogo del sindaco) e prevedeva un sistema elettorale misto, con due terzi dei seggi assegnati tramite collegi uninominali e l'ultimo terzo allocato proporzionalmente con scorporo totale dei voti dei vincitori dei collegi uninominali.<sup>112</sup>

Tuttavia, nella seconda metà degli anni '50, dopo il fallimento del tentativo di instaurare un sistema quasi maggioritario alle Camere (la cd. "legge truffa" del 1953), il sistema proporzionale puro venne progressivamente esteso anche ai Comuni sopra i 10.000 abitanti (nel 1956<sup>113</sup>) e alle Province (nel 1960<sup>114</sup>).

Solo la "ventata maggioritaria" dell'inizio degli anni '90 spinse a modificare le modalità di elezione dei Comuni e delle Province, inserendo alcune importantissime innovazioni: innanzitutto, per la prima volta nella storia del Paese, si introdusse l'elezione diretta di una carica monocratica (sindaco e Presidente di Provincia); secondariamente, si preferì un sistema *majority assuring*, a turno unico (tranne i casi di

---

stesso TU prevedeva che il prefetto presiedesse la Giunta Provinciale Amministrativa (integrata da membri nominati dal segretario locale del PNF) e che anche il preside, il vice-preside e i rettori della Provincia fossero nominati dal Governo (Id., artt. 113-115).

<sup>107</sup> Con r. d. l. 4/4/1944, n. 111, si abolisce la figura del podestà, ma tutti gli organi restano di nomina governativa.

<sup>108</sup> Con r. d. lgt. 7/1/1946, n. 1.

<sup>109</sup> Id., art. 38.

<sup>110</sup> Da 2 a 5, a seconda della dimensione del Consiglio (da 40 a 80 membri). Id., art. 59.

<sup>111</sup> L. 24/2/1951, n. 84, art. 3.

<sup>112</sup> L. 8/3/1951, n. 122, art. 9.

<sup>113</sup> L. 23/3/1956, n. 136, "Modificazioni al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1951, n. 203, ed alla legge 8 marzo 1951, n. 122, recante norme per la elezione dei Consigli provinciali."

<sup>114</sup> L. 10/9/1960, n. 962, "Modificazioni alla legge 8 marzo 1951, n. 122, contenente norme per la elezione dei Consigli provinciali, e al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali."

pareggio) per i Comuni sotto i 15.000 abitanti<sup>115</sup>, imperniato invece su un ballottaggio eventuale tra i due candidati più votati nei Comuni più popolosi, nel caso nessuno raggiungesse la maggioranza assoluta dei voti. La lista collegata al sindaco eletto avrebbe poi ricevuto almeno i due terzi (< 15.000 abitanti) o il 60% (> 15.000 abitanti) dei seggi in Consiglio, considerando anche le liste che si fossero apparentate con il candidato vincitore successivamente al primo turno di votazione.<sup>116</sup> Curiosamente però, nel caso in cui un candidato sindaco avesse ottenuto la maggioranza assoluta al primo turno, ma le liste a lui collegate no, il riparto dei seggi sarebbe stato proporzionale.

Il sistema di elezione del Presidente e del Consiglio provinciale è stato reso del tutto simile al sistema di elezione per i Comuni sopra i 15.000 abitanti (con ballottaggio e premio di maggioranza al 60%), ma mantenendo i collegi uninominali per l'elezione dei consiglieri.<sup>117</sup> Di fatto, questa normativa ha portato ad una discrasia forse unica nel panorama mondiale del FPTP: i candidati eletti nei collegi, infatti, potevano ottenere il loro seggio in Consiglio solo se, sulla base delle ripartizioni tra liste, il loro seggio era assegnato alla loro lista. Qualche mese dopo, una seconda legge ha introdotto sistemi di tutela della parità di genere all'interno delle elezioni locali.<sup>118</sup>

La Corte costituzionale poi intervenne sulla materia nel 1995, su questione incidentale posta dal Consiglio di Stato, riguardante l'annullamento delle elezioni in un comune con popolazione inferiore a 15.000 abitanti sulla base di una inadeguata rappresentanza femminile: la Corte, interpretando il principio di libertà politica dell'art. 51 Cost., dichiarò l'incostituzionalità di tutte le norme che garantivano ad uno dei due sessi una certa quota di candidati nelle liste, in tutte le elezioni (comunali, provinciali, regionali e politiche, per illegittimità costituzionale consequenziale).<sup>119</sup>

#### **2.4.2 – IL TESTO UNICO SUGLI ENTI LOCALI (TUEL, d.lgs. 267/00) E LA LEGGE 56/14**

Le ultime modifiche rilevanti ai fini della formula elettorale sono state poi portate nel 1999, con l'introduzione di un vero premio di maggioranza al 60% alle liste collegate al candidato sindaco vincitore che avessero ottenuto almeno il 40% dei voti al primo turno, a patto che nessun'altra lista o raggruppamento di liste conquistasse la maggioranza assoluta. Inoltre, una soglia di sbarramento al 3% è stata prevista per le liste che presentano candidati al Consiglio.<sup>120</sup> Tuttavia, la più grande innovazione elaborata dalle Camere è senza dubbio stata l'estensione del mandato degli organi elettivi di Comune e Provincia a 5 anni (dai 4 precedentemente previsti).<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> L. 25/3/1993, n. 81, art. 5.

<sup>116</sup> Id., artt. 6 e 7.

<sup>117</sup> Id., artt. 8 e 9.

<sup>118</sup> L. 15/10/1993, n. 415.

<sup>119</sup> "Posto dunque che l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità". Infatti, la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51. Viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati." Corte costituzionale, sent. 422/95, considerato in diritto § 4.

<sup>120</sup> L. 30/4/1999, n. 120, artt. 1, 5 e 6.

<sup>121</sup> Id., art. 7.



L'intera disciplina sugli Enti Locali è stata in seguito raccolta, per la prima volta dal regime fascista, nel d.lgs. 267/00<sup>122</sup> (detto anche Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali - TUEL), ancora in vigore. In particolare, il Titolo III ("Organi"), Capo III disciplina le modalità di elezione degli organi comunali e provinciali. L'ultima modifica, introdotta con la legge 215/12<sup>123</sup> ha ripristinato le norme sulla parità di genere nella composizione delle liste.

La disciplina attuale prevede quindi, per i Comuni, una legge *majority assuring*, confortata però da un turno di ballottaggio che non è presente in nessun'altra legge elettorale attualmente vigente, esclusa quella della Toscana. Per i Comuni sotto i 15.000 abitanti, tuttavia, il requisito della maggioranza semplice potrebbe apparire particolarmente lesivo della rappresentatività dell'elezione, specie se il candidato eletto sindaco raggiungesse una percentuale molto bassa.

Le Province, tuttavia, bollate dall'opinione pubblica come enti particolarmente "inutili" durante i primi anni della crisi economica, sono state oggetto di una profonda trasformazione: inizialmente quasi abolite per legge sotto il governo Monti<sup>124</sup>, la riforma del 2014<sup>125</sup> le ha rese enti di secondo livello, i cui organi sono eletti dai consiglieri comunali dei Comuni che ne fanno parte con sistema proporzionale.

Per l'analisi della situazione attuale di Comuni, Province e Città Metropolitane, si rimanda comunque al capitolo IV e, in modo più dettagliato, all'Appendice.

---

<sup>122</sup> D. lgs. 18/8/2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

<sup>123</sup> Legge 23/11/2012, n. 215.

<sup>124</sup> Con d. l. 6/12/2011 n. 201 (convertito con legge 22/12/2011, n. 214) "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" e d.l. 6/7/2012, n. 95 (convertito con legge 7/8/2012, n. 135). Dichiarati poi incostituzionali, per la parte riguardante le Province, con sentenza 220/13.

<sup>125</sup> L. 7/4/2014, n. 56 (cd. legge Delrio). Essa prevede che "sono organi delle province: a) il presidente della provincia; b) il consiglio provinciale; c) l'assemblea dei sindaci. Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia. Il presidente della provincia dura in carica quattro anni. Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti. Il consiglio provinciale dura in carica due anni. Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia." Art. 1, commi 51 e ss. Simili disposizioni si applicano alle Città metropolitane, con una variazione di terminologia e durata degli organi (5 anni). Lo Statuto delle Città metropolitane potrebbe prevedere l'elezione diretta del sindaco, ma nessuno Statuto la prevede. La Corte costituzionale ha sancito la compatibilità della disciplina delle città metropolitane con la Costituzione nella sentenza 50/15.

## III – IL SINDACATO GIURISDIZIONALE IN MATERIA ELETTORALE

### 3.1 – NOTA INTRODUTTIVA

Lo scopo di questa tesi, giova ricordarlo, è verificare se le leggi elettorali regionali e locali sopravvivrebbero ad un ipotetico scrutinio da parte della Corte costituzionale, sulla base dei criteri elaborati dalla stessa nella recente giurisprudenza. Diventa pertanto essenziale esaminare le sentenze della Corte in merito, risalendo fino alla sua attivazione nel 1956, e tenendo anche conto degli sviluppi delle Corti costituzionali a cui la Consulta guarda nelle sue decisioni (in particolare, quella tedesca). L'interpretazione e l'applicazione della legge elettorale, tuttavia, non si limita solo al raro e potenzialmente determinante intervento della Corte costituzionale: con cadenza molto più frequente, soprattutto per quanto riguarda i livelli di governo su cui questa tesi si concentra, i tribunali civili e amministrativi sono chiamati a dirimere controversie che si basano proprio sulle leggi elettorali di questi organi. Per quanto non strettamente rilevante ai fini della teoria costituzionale pura, qualunque analisi escludesse il lavoro ermeneutico delle corti ordinarie e amministrative (la cui interpretazione delle norme è il "diritto vivente" che poi la Corte è chiamata a giudicare), limitandosi alle sole pronunce dal Palazzo della Consulta, sarebbe seriamente riduttiva.

Di conseguenza, ogni sezione di questo capitolo esaminerà le decisioni più rilevanti e l'interpretazione data dalla giurisprudenza (in primo luogo costituzionale, ma anche amministrativa e civile) delle norme elettorali pertinenti, con lo scopo di ricavarne una serie di principi che si possano poi applicare alla valutazione delle leggi elettorali esistenti. Va premesso che, a differenza di altri ordinamenti, soprattutto quelli dell'emisfero occidentale (statunitense e latinoamericano, in cui il contenzioso elettorale è estremamente diffuso<sup>126</sup>), l'ordinamento italiano non considera (*rectius*, non considerava fino al 2014) particolarmente rilevante il ruolo della giurisprudenza nella definizione del sistema elettorale. Questo fatto è (era) il risultato della concomitanza di alcuni fattori, di carattere costituzionale, legislativo e "culturale".

Innanzitutto, dal punto di vista costituzionale (nel senso più generale di "struttura dell'ordinamento"), il sistema italiano non conosce il pervasivo potere del giudice nei confronti degli altri poteri dello Stato che è invece accordato al giudice statunitense. Sebbene non manchino gli strumenti con cui un giudice italiano può dare ordini agli organi del potere esecutivo (si pensi, per esempio, ai poteri sospensivi e di annullamento dei tribunali amministrativi), il potere del giudice nei confronti delle scelte degli organi legislativi (Parlamento e Consigli regionali) in materia elettorale è molto ridotto. Se si parla di sistema elettorale statale, l'unico mezzo che l'ordinamento<sup>127</sup> sembrerebbe porre a tutela della sua costituzionalità è il normale ricorso in via incidentale, risultando preclusa la sede del ricorso in via principale (perché sarebbe difficilmente concepibile una legge elettorale per il Parlamento che, in qualche modo, lederebbe la competenza regionale<sup>128</sup>), nonché, per inveterata giurisprudenza della Corte, quella del conflitto di attribuzione (che, in linea di principio, non si può attivare nei confronti di un atto legislativo, contro il quale

---

<sup>126</sup> Nel caso americano, essenzialmente a causa di tre principali fattori: innanzitutto le specificità del sistema *first past the post*, che si presta straordinariamente bene a manipolazioni politiche tramite gerrymandering e altri artifici; secondariamente, il contesto storico-sociale di persistenti tentativi di *voter suppression* ai danni delle minoranze etniche e delle fasce più basse della società; infine, l'impostazione stessa del sistema legale americano, profondamente basato, per le sue origini di *common law*, sul risultato di pronunce giudiziali più che sulla creazione di norme tramite legislazione.

<sup>127</sup> Non la Costituzione, che è notoriamente silente in materia dell'accesso alla Corte costituzionale, bensì le norme della l. cost. 1/48 e della l. 87/53. Come è noto, il sistema americano permette invece uno scrutinio diffuso per cui ogni giudice, statale o federale, deve rifiutarsi di applicare una legge che ritenga incostituzionale.

<sup>128</sup> Ricordando che la competenza a legiferare in materia di "organi dello Stato e relative leggi elettorali" è esclusivamente riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera f).

sarebbero possibili solo i due rimedi suddetti<sup>129</sup>). A queste limitazioni, che di per sé non sono particolarmente stringenti e sono comuni alla stragrande maggioranza delle materie di competenza esclusiva dello Stato, si aggiunge però la tagliola dell'art. 66 Cost., che, riconoscendo alle Camere (e non anche ai Consigli regionali) il potere di “giudica[re] dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità”, ha per molti anni precluso la possibilità di instaurare un giudizio *a quo* davanti ad un giudice disposto a sollevare la questione di costituzionalità.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Il caso seminale in materia, quando la Corte dei Conti impugnò la legge 400/88 perché le sottraeva il controllo sui d.P.R. di contenuto legislativo (d.l. e d.lgs.), fu risolto dalla Corte con la sentenza 409/89, in cui i giudici costituzionali stabilirono che: “in linea di principio, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato non possa ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato”, in quanto “In considerazione della riferibilità di tali atti al più alto livello di rappresentatività politica generale (riferibilità diretta per le leggi e indiretta per gli atti di normazione primaria del Governo) e al più alto livello di autonomia (leggi regionali e provinciali), si è così ritenuto, per un verso, di sottrarli in linea generale ad iniziative volte ad ostacolarne, in via preventiva, l'efficacia (con la sola eccezione delle impugnazioni dirette promosse, entro brevi termini perentori, nei reciproci rapporti fra Stato e Regione a salvaguardia delle rispettive competenze legislative, nella prospettiva di un conflitto fra enti o fra ordinamenti, che è distinta da quella del sindacato incidentale, ma non è riconducibile, nel nostro sistema, a quella del conflitto fra poteri). Per altro verso, di impedire che gli atti stessi, se sospetti di incostituzionalità, trovassero applicazione in sede giurisdizionale, con irrimediabile pregiudizio per l'attuazione dei valori costituzionali nell'assetto dei rapporti giuridici.” Corte cost., sent. 409/89, Considerato in diritto § 3. La Corte è poi tornata numerose volte sulla questione, aprendo, a tratti, a conflitti di attribuzione contro atti legislativi, di norma quando nessun altro rimedio sia esperibile (“«l'ammissibilità del ricorso per conflitto su atto legislativo è altresì subordinata alla circostanza che la lesione delle attribuzioni costituzionali non possa essere rilevata, sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale, proprio dal soggetto direttamente interessato”, Corte cost., sent. 229/18, Considerato in diritto § 2.2). Per un'estensiva ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, si veda L. Vespignani, “La legge del conflitto. riflessioni circa i conflitti di attribuzione su atti legislativi a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018”, *Rivista AIC*, 4/2019, 20/12/2019, consultato il 20/7/20.

<sup>130</sup> Perché la lettera dell'art. 66 apparentemente permette di “giudicare” in senso tecnico, usando la legge elettorale come parametro con rilevanza sufficiente, solo alle Camere (neanche alla Giunta per le elezioni del Senato, che ha recentemente negato a sé stessa la qualifica di giudice – “Tanto la Giunta quanto l'Assemblea hanno già affrontato in precedenti circostanze la tematica che verte sulla natura dell'organo parlamentare. Giova in questa sede richiamare sinteticamente le conclusioni cui si è pervenuti in quanto la natura dell'organo parlamentare incide inevitabilmente sulle scelte cui è chiamata in una prima fase la Giunta e, quindi, l'Assemblea. Secondo l'orientamento assunto in precedenza, la Giunta resta organo di carattere politico, sprovvisto di quelle attribuzioni indefettibili che, invece, connotano gli organi giurisdizionali. Pur in presenza di opinioni diverse, non può che tenersi conto delle scelte già operate secondo una costante e risalente prassi, secondo la quale il presente procedimento non ha natura giurisdizionale, con la conseguenza che né questa Giunta, né l'Assemblea del Senato della Repubblica, possano qualificarsi come giudici a quo ai fini dell'eventuale rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale” (XVII legislatura, Senato della Repubblica, doc. III, n. 2, pp. 8-9 – Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla elezione contestata nella regione Liguria) – dopo averla invece sostenuta per un breve periodo – “Quanto ai profili attinenti alla configurabilità della Giunta quale giudice a quo, rileva come il 1° giugno 2009 la Giunta stessa ha respinto con apposita votazione la proposta di sollevare una questione di costituzionalità, confermando in tal modo implicitamente l'ammissibilità della stessa e la conseguente configurabilità dell'organo in questione quale giudice a quo. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 259 del 2009 ha sancito espressamente la natura giurisdizionale dell'attività di verifica dei poteri.” XVII Legislatura - Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 12 del 17/09/2013), le quali evidentemente non avrebbero alcun interesse a porre questioni di costituzionalità che potrebbero investire l'elezione dei loro membri. In tal senso, si veda A. Gratteri, *La formula e il risultato*, cit., p. 162: “L'ennesima conferma della forte connotazione politica delle deliberazioni inerenti la verifica dei poteri, inevitabilmente influenzate dalle convenienze di parte, a causa della esclusiva attribuzione alle Camere di una funzione solo formalmente riconducibile all'esercizio di un potere di garanzia giurisdizionale”. L'Autore nota però che la dottrina più risalente (Elia) riteneva invece che l'art. 66 ascrivesse alle Camere una vera e propria funzione di giudice. Va sottolineato che, mentre la Giunta del Senato si era riconosciuta tale potere, quella della Camera l'aveva escluso usando l'art. 135-ter del Regolamento come prova del fatto che la Giunta non “giudica” ma “istruisce” la pratica che poi l'Aula decide. La Corte costituzionale, nella sent. 35/17, ha, forse inconsapevolmente, risolto la questione in senso negativo, dichiarando che “il diritto di voto non potrebbe altrimenti

Questo paradigma è stato ribaltato nella sentenza 1/14 e ulteriormente stravolto nella sentenza 35/17, come vedremo.

Per quanto riguarda i sistemi elettorali regionali e locali, la prospettiva non parrebbe così limitata: la mancata estensione delle garanzie dell'art. 66 ai Consigli regionali (nonché, ovviamente, a quelli provinciali e comunali) ha sempre permesso sia di contestare il procedimento elettorale (che non è altro che un particolare procedimento amministrativo), inclusi i suoi risultati, davanti al giudice amministrativo, sia di porre questioni su diritti personali in materia elettorale, relativi ad elettorato attivo e passivo degli individui, davanti al giudice ordinario (come per ogni altro diritto soggettivo). Nel corso di tutti questi giudizi, nulla ha vietato ai giudici, spesso su istanza delle parti, di porre questioni di costituzionalità alla Corte, che nella sua storia ha dedicato circa 200 tra sentenze e ordinanze a rispondere a tali questioni.

Un discorso a parte va fatto infine per la giurisprudenza penale: fin dalla primissima legge elettorale della Repubblica, sono stati previsti reati elettorali a presidio della libertà del voto e della regolarità delle operazioni elettorali. Anche in questi casi la normativa elettorale era parametro del giudizio, ma non nella sua parte strettamente legata al procedimento di elezione. Pertanto, per quanto molti giudici (essenzialmente pretori, prima del 1999-2000) abbiano sollevato questioni di costituzionalità in via incidentale su importanti punti della normativa sui reati elettorali (innanzitutto, sull'inapplicabilità della sospensione condizionale e sulla mancata depenalizzazione), ottenendo numerose risposte dalla Corte<sup>131</sup>, queste non sono particolarmente rilevanti ai fini della definizione di un sistema elettorale "costituzionale".

### **3.2 – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

La Corte costituzionale ha affrontato la materia elettorale relativamente poche volte nella sua storia, soprattutto se si confronta il numero di pronunce sull'argomento con la mole di decisioni riguardo, per esempio, l'art. 117.<sup>132</sup>

Richiamando i metodi di instaurazione di un giudizio sulla costituzionalità di una legge, fatto salvo il ricorso in via principale (che, se è possibile senza problemi per il Governo sulle leggi regionali di qualunque genere, elettorali incluse, sarebbe difficile da configurare in senso inverso<sup>133</sup>) e l'ammissibilità dei referendum ex art. 75, ed escluso il conflitto di attribuzioni (che, di regola, non può proprio vertere su di una norma primaria<sup>134</sup>), la via maestra per adire la Corte rimane la questione incidentale di legittimità costituzionale, esperibile durante un *giudizio* in cui sia *rilevante* una norma elettorale.

---

trovare tutela giurisdizionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 66 Cost. e dall'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, come interpretati dai giudici comuni e dalle Camere [e non, quindi, dalle Giunte] in sede di verifica delle elezioni", Sent. 35/17, Considerato in diritto § 3.1, enfasi aggiunta.

<sup>131</sup> Come, per esempio, nella sent. 455/98.

<sup>132</sup> Una rapida ricerca nel database della Corte rivela che 233 decisioni riportano le parole "elezioni/e" o "elettorale/i" nel dispositivo. Una volta scremate le decisioni relative all'"elezione di domicilio", il numero si mantiene sulle 200, ma contando anche casi che nulla hanno a che fare con le elezioni politiche o amministrative (CSM, organi interni di società e associazioni ecc.). Per avere una più chiara panoramica delle scelte della Corte, solo 85 decisioni hanno usato come parametro l'art. 48 Cost; per dare un'idea della sproporzione con uno degli articoli più usati (senza spingersi fino all'art. 3, che è ubiquo), esistono, a settembre 2018, 2824 pronunce basate, in tutto o in parte, sull'art. 117, la stragrande maggioranza delle quali posteriori al 2001.

<sup>133</sup> Perché, come è noto, una Regione può impugnare le leggi della Repubblica solo quando queste "leda[no] la sua sfera di competenza" (art. 127 Cost.), sfera di competenza che, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettere f) e p), non comprende né "organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo", né "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

<sup>134</sup> Si rimanda a quanto ricordato nel paragrafo precedente.

Per quanto riguarda le leggi elettorali di Comuni, Province e, più tardi, Regioni e Parlamento europeo, l'identificazione di un procedimento di carattere giurisdizionale atto a permettere la proposizione della questione incidentale non è mai stata problematica: l'intero procedimento elettorale<sup>135</sup> di questi organi è sempre stato sottoposto alla giurisdizione del giudice ordinario o amministrativo (secondo la consueta distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi<sup>136</sup>). Più difficile, invece, e fino a pochi anni fa quasi impensabile, l'instaurazione di un giudizio sulla legge elettorale per le Camere. Da questo punto di vista, le sentenze 1/14 e 35/17 (di cui parleremo ampiamente in questa sezione) sono state per molti versi storiche, soprattutto la prima.

Innanzitutto, le sentenze degli anni precedenti non avevano mai toccato la materia elettorale politica per una serie di ostacoli procedurali che avevano impedito anche solo l'instaurazione di un giudizio *a quo*. In particolare, l'articolo 66 della Costituzione, stabilendo che "le Camere giudicano dei titoli di ammissione dei loro componenti", sembrava precludere qualunque forma di giudizio, davanti alla magistratura, in materia di legge elettorale nazionale. Per questo motivo, una parte della dottrina aveva ipotizzato la possibilità di considerare la Giunta per le elezioni di ciascuna Camera come un giudice che avrebbe potuto sollevare una questione di legittimità costituzionale in sede di verifica dei poteri. Questo tentativo tuttavia non ha avuto successo, principalmente perché la Giunta stessa non ha mai sostenuto con convinzione la sua qualifica di "giudice"<sup>137</sup>. Inoltre, dal punto di vista del dettato costituzionale, "le Camere" giudicano, intendendo quindi che l'Aula ha l'ultima parola sulla validità dell'elezione dei suoi membri, non la Giunta, che come è noto ha solo potere propositivo rispetto alle decisioni dell'Aula. In ultimo, ma non meno importante, quand'anche la Giunta o l'Aula di una Camera si considerasse a tutti gli effetti un organo giurisdizionale ai sensi della legge 87/53 e sollevasse questione di costituzionalità sulla legge elettorale, significherebbe che i neoeletti deputati/senatori si troverebbero nella scomoda posizione di aver potenzialmente esposto le norme sulla base delle quali sono stati eletti a sindacato di costituzionalità. Ciò chiaramente potrebbe portare ad una declaratoria di invalidità della loro stessa elezione<sup>138</sup>, non esattamente un incentivo ad operare in questo senso.

Esclusa la via della questione incidentale sollevata dalle Camere per motivi essenzialmente politici, impedita la via della stessa questione sollevata dalla magistratura ordinaria, a causa della previsione di autodichia dell'art. 66 ed essendo teoricamente impossibili, come sopra ricordato, sia il ricorso al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sia quello in via principale, pareva che la legislazione elettorale fosse

---

<sup>135</sup> Compresi, come vedremo a breve, gli atti endoprocedimentali dello stesso.

<sup>136</sup> Si veda, *ex multis* e *infra*, Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, ord. 20/10/2016, n. 21262 e ord. 26/5/2017, n. 13403: "Per conseguenza, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie afferenti a questioni di ineleggibilità, decadenza ed incompatibilità dei candidati, perché concernenti diritti soggettivi di elettorato passivo, mentre appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo le questioni attinenti alla regolarità delle operazioni elettorali, in quanto relative a posizioni di interesse legittimo, giusta l'art. 126 del d.lgs. n. 104 del 2010, a norma del quale "il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province, delle regioni e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia".

<sup>137</sup> Si veda quanto ricostruito nel paragrafo precedente.

<sup>138</sup> Per quanto, nella sentenza 1/14, la Corte abbia posto a tutela della "continuità degli organi costituzionali" una serie di paletti, prima tra tutti la (dubbia) questione dei "rapporti esauriti", che renderebbero in realtà poco probabile un ipotetico "scioglimento" delle Camere da parte della Corte costituzionale.

una di quelle “zone franche” della giustizia costituzionale<sup>139</sup>, così denominate perché apparentemente non permettono di portare la questione alla Corte attraverso nessuno dei canali previsti dalla Costituzione<sup>140</sup>.

La sentenza 1/14 ha rivoluzionato questo approccio<sup>141</sup>, ammettendo uno scrutinio sulla legislazione elettorale nazionale, anche grazie all’oggettiva creatività dei ricorrenti, sposata in pieno dalla Corte di Cassazione e dai tribunali inferiori. I ricorrenti infatti hanno pensato di adattare lo schema dell’azione di accertamento, nota al diritto civile<sup>142</sup>, al diritto di voto: il signor Aldo Bozzi, in qualità di cittadino elettore, chiese al Tribunale di Milano di accertare la portata del suo diritto a votare in maniera conforme a Costituzione, richiesta rigettata dal Tribunale e poi dalla Corte d’Appello. Entrambi i gradi di giudizio hanno però ritenuto sussistente l’interesse ad agire dell’attore, ampliando la normale “finestra” in virtù della particolare rilevanza del diritto di voto, ma, a diverso titolo, hanno considerato la materia elettorale preclusa a valutazioni di carattere discrezionale da parte di organi non politici.

In sede di ricorso per cassazione, tuttavia, i resistenti (Presidenza del Consiglio e Ministero dell’Interno) non si sono costituiti, impedendo così alla Suprema Corte di decidere in merito all’interesse ad agire<sup>143</sup>. La Cassazione, inoltre, con la stessa ord. 12060 del 17 maggio 2013 ha ritenuto non manifestamente infondate le eccezioni di costituzionalità poste dall’attore-ricorrente sulle norme della l. 270/05, che erano senz’altro rilevanti per la definizione del giudizio (dopo aver stabilito che esso non si assorbiva interamente nella questione di legittimità costituzionale)<sup>144</sup>, e ha inviato gli atti alla Consulta.

I giudici costituzionali, ritenendo che “il riscontro dell’interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimettente, ai fini dell’apprezzamento della rilevanza dell’incidente di legittimità costituzionale, [fossero] rimessi alla valutazione del giudice a quo e non [fossero] suscettibili di riesame da parte di questa Corte, qualora sorretti da una motivazione non implausibile”<sup>145</sup> e giudicando la motivazione della Cassazione in merito alla rilevanza “ampia, articolata ed approfondita”, ebbero quindi campo aperto per valutare la costituzionalità del Porcellum. La sentenza 1/14, che ha prodotto, come abbiamo visto, una immensa mole di dottrina sia in merito ai profili processuali testé esposti, sia riguardo alle valutazioni di merito della Corte, si è posta come un caposaldo rivoluzionario nell’accesso alla Corte, solo in parte superato dalla successiva sent. 35/17<sup>146</sup>.

---

<sup>139</sup> Per un’estesa trattazione della materia delle “zone franche”, si veda la raccolta degli atti del Congresso del Gruppo di Pisa sull’argomento: R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Giappichelli 2007.

<sup>140</sup> Di una simile preoccupazione era carica l’ord. 12060/13 della Cassazione, che notò “In realtà, come evidenziato da un’autorevole dottrina, è dubbio che [il principio della necessità di una normativa elettorale sempre utilizzabile], elaborato dalla giurisprudenza costituzionale ai fini dell’ammissibilità dei referendum abrogativi, sia trasferibile negli stessi termini anche in presenza di una illegittimità costituzionale conclamata (perché si finirebbe per tollerare la permanente vigenza di norme incostituzionali, fatto questo grave se si considera la rilevanza essenziale della legge elettorale per la vita democratica di un Paese).” § 5.

<sup>141</sup> Una prima, non esaustiva, ricerca permette di individuare moltissimi contributi e commenti alla sentenza, tra cui quelli di Bin, Dickmann, Caravita, Guzzetta, Nicotra, Morrone, Poggi, Pala, Catelani, Scaccia, D’Aloia, Marini, Demuro, Spadacini, Pertici, Ferrari, Sgrò, Pastena, Severini, Serges, Pasquino, Riviezzo, Saitta, Azzariti, Bilancia, Ghera, Staiano, Martinuzzi, Gabriele, Trucco, Caredda, Armando, Felicetti, Polese, Della Mura e Ciancio. Si veda <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>

<sup>142</sup> Prevista, per esempio, all’art. 1079 c.c. (accertamento delle servitù).

<sup>143</sup> È tuttavia probabile che la Cassazione, vista la successiva valutazione positiva delle eccezioni di costituzionalità, avrebbe comunque dato ragione ai tribunali inferiori. Si veda Cass., Sez. I Civile, ord. 17/5/2013, n. 12060, § 2.

<sup>144</sup> Id., § 3.1-2.

<sup>145</sup> Corte cost., sent. 1/2014, Considerato in diritto § 2.

<sup>146</sup> Dove, oltre ai medesimi profili di ammissibilità e rilevanza, hanno giocato un certo ruolo anche il fatto che, a differenza del caso della l. 270/05, che al momento dell’instaurazione del giudizio era già stata usata nelle elezioni

Avendo stabilito come la Corte è entrata in contatto con l'essenza della materia elettorale, ovvero la formula, possiamo procedere ad una rapida analisi della giurisprudenza, che permette di dividere le decisioni della Corte in vari gruppi, sulla base dell'argomento. Alcuni di questi, elencati *infra*, non sono strettamente attinenti alla presente ricerca e verranno pertanto solo brevemente illustrati qui nelle loro linee fondamentali.

Innanzitutto, in materia di reati elettorali, la Corte è dovuta intervenire più volte a risolvere dubbi relativi alla impossibilità di applicare la sospensione condizionale ai reati elettorali e su altre questioni (*ex multis*, sent. 455/98<sup>147</sup>); sulla natura giurisdizionale (o meno) dell'ufficio centrale circoscrizionale e dei consigli provinciali e comunali in sede di convalida delle elezioni, prima che la giurisdizione passasse direttamente ai tribunali amministrativi e ordinari (sent. 93/65); sull'ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità tra cariche, soprattutto nella legge elettorale per gli Enti Locali della Sicilia (sent. 166/72, 216/72, 162/85, 432/87, 571/89, 344/93, 141/96, 450/00, 350/01, 143/10, 257/10, 277/11, 294/11, 67/12)<sup>148</sup>; sulle cd. "quote rosa": sent. 422/95<sup>149</sup>; sulla rappresentanza minoranze linguistiche in Trentino-Alto Adige (sent. 233/94); sul ruolo della Vigilanza Rai nelle campagne referendarie (soprattutto conflitti di attribuzione tra comitati promotori e Vigilanza, *ex multis*, ord. 172/09); sulla possibilità di ricorrere direttamente contro atti endoprocedimentali, senza aspettare la decisione dell'ufficio elettorale (sent. 236/10, che cambia l'orientamento espresso, *ex multis*, dall'ord. 90/09. per la Sicilia, sent. 113/93 aveva affermato la possibilità di impugnare solo la proclamazione); sui termini di decadenza per il ricorso (di base, se decorrono dalla decisione dell'ufficio o dalla notifica al candidato, sent. 160/97 e 104/06); sulla possibilità per le Regioni di fornire sussidi agli elettori residenti all'estero (sent. 39/73 sulla Puglia); ed infine, sui requisiti di residenza per l'elettorato attivo e passivo nelle leggi elettorali regionali (sent. 20/85 e 42/87).

Molto più rilevanti ai nostri fini sono invece le pronunce più direttamente riferite al sistema elettorale, che verranno qui analizzate per gruppi tematici. Da un punto di vista storico, si può notare un incremento notevole nel contenzioso costituzionale in materia elettorale a partire dalle prime elezioni regionali nel 1970, che è poi diventato esponenziale a far data dalla riforma del titolo V del 1999-2001, che ha permesso alle Regioni di determinare, con legge regionale, il sistema elettorale (ma non la forma di governo, coperta da riserva statutaria). Alcune analisi già svolte sull'argomento indicano come, in generale, fino al 1996 la Corte non ha usato il principio di ragionevolezza come parametro per la legislazione elettorale, consentendo, in teoria, al legislatore di adattare il sistema alle sue esigenze<sup>150</sup>. Va tuttavia ricordato che, come visto nel capitolo II, fino ai primi anni '90 il Parlamento non ha modificato in maniera significativa la legge elettorale.

### 3.2.1 – UNA PREMESSA: L'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM IN MATERIA ELETTORALE

---

2006 e 2008, la l. 52/15 era ancora inefficace (ma già in vigore, per quanto riguarda l'ordinanza del Tribunale di Messina) o efficace ma mai utilizzata (per le altre ordinanze).

<sup>147</sup> In cui la Corte, testualmente, ricorda che "Vi è certo l'esigenza, da tempo segnalata (sentenze nn. 84 del 1997, 121 del 1980 e 45 del 1967), di una compiuta razionalizzazione del sistema dei reati elettorali, eventualmente intervenendo anche sulla durata della prescrizione. Ma a ciò può provvedere solo il legislatore". Sent. 455/1998, Considerato in diritto, § 5.

<sup>148</sup> A differenza dell'incompatibilità, che non inficia la candidatura o l'elezione salvo pretendere poi l'opzione tra le varie cariche incompatibili (ed è, come noto, posta semplicemente a tutela del fruttuoso esercizio della carica), e della relativamente recente (per le Camere) figura dell'incandidabilità (che è posta a tutela della politica da soggetti con precedenti penali), l'ineleggibilità colpisce cittadini perfettamente abili all'elettorato attivo e passivo, a cui però la posizione che attualmente occupano garantirebbe un ingiusto vantaggio in sede di competizione elettorale.

<sup>149</sup> Dichiarate incostituzionali con sentenza 422/1995, per poi essere pacificamente reintrodotte a seguito della revisione costituzionale dell'art. 51 (l. cost. 1/03).

<sup>150</sup> Si veda E. Sorrentino, "La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale", in *federalismi.it*, 2/2019, pp. 2-25, 23/1/19.

Per quanto non intrinsecamente connessa con il sistema elettorale, ed invece molto più vicino ad un discorso "istituzionale" *lato sensu*, la questione dell'ammissibilità dei referendum in materia elettorale è stata affrontata più volte dalla Corte, risultando in una disciplina decisamente chiara, che non ha sostanzialmente avuto bisogno di ulteriori specificazioni fin dalla sua elaborazione nei primissimi anni '90. La sua rilevanza rispetto alla materia elettorale è inscindibilmente legata alla storia dei sistemi elettorali italiani, ricordata *supra* nel capitolo II: aldilà del loro successo pratico (molto limitato, come si è visto<sup>151</sup>), i tentativi referendari hanno permesso alla Corte di collocare la materia elettorale all'interno del più ampio quadro costituzionale, stabilendo, per così dire, i "limiti esterni" della discrezionalità politica sulla materia elettorale; limiti molto larghi, sia chiaro, ma non estensibili all'infinito.

Preliminarmente, giova ricordare la famosa vicenda dell'"errore di stampa" contenuto nell'art. 75 della bozza costituzionale del dicembre 1947: per ragioni ad oggi ancora non completamente chiare<sup>152</sup>, mentre l'Assemblea costituente aveva aggiunto la legislazione elettorale tra le materie protette dal referendum abrogativo il 16 ottobre 1947, nel testo definitivo del 22 dicembre, votato poi definitivamente il 27 dello stesso mese, il riferimento alle leggi elettorali non fu inserito. La Corte tuttavia ha ritenuto di non poter questionare gli *interna corporis* dell'Assemblea costituente e di poter quindi fare riferimento solo al testo così come approvato in via definitiva<sup>153</sup>.

Il primo episodio in cui la Corte ha affrontato una richiesta di referendum su norme elettorali non è tuttavia riferibile ad elezioni "tradizionali" e risale al 1987, quando i giudici costituzionali dichiararono inammissibile un quesito che avrebbe cancellato completamente la disciplina elettorale del CSM. Dopo aver lamentato la mancanza di un qualunque tipo di significato "politico" contenuto nella richiesta di abrogazione referendaria, con le parole della Corte, che sarebbero poi state citate quasi indefettibilmente nelle successive sentenze in materia, si stabilì che

---

<sup>151</sup> Solo due volte, nel 1991 e nel 1993, il referendum è riuscito a modificare la legge elettorale, e per un periodo di tempo molto ridotto, a causa della successiva approvazione del Mattarellum. Solo le elezioni politiche del 1992 sono state effettuate con una normativa risultante dalle operazioni di ablazione referendaria, in particolare senza le preferenze multiple alla Camera.

<sup>152</sup> Per una ricostruzione storica accurata, si veda A. Gigliotti, *L'ammissibilità del referendum in materia elettorale*, Volume 19 di Pubblicazioni del Dipartimento di teoria dello Stato dell'Università degli studi di Roma La Sapienza, Giuffrè 2009, pp. 25-27, in cui si afferma che probabilmente si trattò di una svista dei funzionari parlamentari, in particolare del funzionario addetto al processo verbale, il quale erroneamente annotò come "non approvata" la parola "elettorali", mentre l'Assemblea risultava aver votato a favore. In sede di coordinamento del testo, di fronte alla discordanza tra il verbale e il resoconto stenografico della seduta, si optò per il verbale e l'inciso fu omesso. Un'altra ipotesi indica invece il responsabile in Meuccio Ruini, che aveva votato contro l'emendamento Rossi del 16 ottobre 1947 ed era poi stato incaricato di presiedere il Comitato dei diciotto che redasse il testo definitivo.

<sup>153</sup> Sent. 47/91, Considerato in diritto § 3.1: "Qualsiasi ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere «le leggi elettorali» tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione, non consente, a parte l'inevitabile interesse storico-istituzionale, di condividere la prima ragione di inammissibilità prospettata. A questa Corte non è dato, infatti, di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. L'Avvocatura dello Stato vorrebbe rivendicare a questa Corte un sindacato sugli *interna corporis* dell'Assemblea costituente sulla base di non pochi precedenti (sentenze n. 9 del 1959, n. 68 del 1978, n. 152 del 1982, n. 292 del 1984; v. anche sentenza n. 3 del 1957) relativi agli *interna corporis* del Parlamento, ma tali precedenti, allo stesso modo della dottrina espressasi nel senso dell'inidoneità della votazione finale a superare eventuali vizi riscontrabili all'interno del procedimento legislativo, valgono, appunto, con riferimento all'approvazione delle leggi ordinarie. L'approvazione finale della Carta costituzionale si ricollega, invece, all'esercizio di un potere del tutto speciale, come è quello costituente."



*Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere.*<sup>154</sup>

Ad una prima analisi superficiale, la Consulta sembrerebbe aver seppellito definitivamente la possibilità, anche solo teorica, di un referendum in materia elettorale. Va infatti notato che la Corte, nell'intera sentenza, non si riferisce mai al Consiglio Superiore della Magistratura come organo di garanzia del potere giudiziario, ma sempre come un "organo costituzionale ... elettivo", etichetta agilmente applicabile (e nei fatti applicata dagli stessi giudici costituzionali nelle sentenze successive) anche alle Camere e ai Consigli regionali. Tuttavia, ad una seconda lettura si nota come il riferimento all'impossibilità di abrogazione per via referendaria abbia riguardato solo *il complesso delle norme elettorali*, la cui abrogazione *nel loro insieme* deve essere appannaggio esclusivo del legislatore, e solo in occasione di una contestuale *sostituzione* delle norme cancellate.

La sentenza 29/87, abbozzando i criteri per un referendum in materia elettorale per un organo costituzionalmente rilevante ed elettivo<sup>155</sup> – un quesito chiaro ed univoco, con un evidente fine intrinseco<sup>156</sup>, e una modificazione che non impedisca la continuità del funzionamento del sistema elettorale dell'organo – incastonò formalmente la legislazione elettorale all'interno di quelle materie costituzionalmente sensibili e meritevoli di un trattamento particolare da parte del legislatore: dalla lettera del *dictum* risulta infatti che neanche il Parlamento potrebbe semplicemente abrogare la disciplina elettorale di un organo con le caratteristiche di cui sopra, in quanto si tratta di norme "costituzionalmente necessarie", per quanto non "a contenuto costituzionalmente necessario"<sup>157</sup>.

La Corte ebbe modo di chiarire la sua posizione sull'ammissibilità dei referendum elettorali già pochi anni dopo, quando Segni e altri presentarono i tre quesiti che proponevano l'abolizione della soglia del 65% per l'elezione FPTP al Senato, la preferenza unica alla Camera e l'estensione del sistema elettorale maggioritario a tutti i Comuni: nella sentenza 47/91 i giudici costituzionali specificarono che "la sentenza n. 29 del 1987 [era] pervenuta ad una conclusione di inammissibilità non in forza di una generale esclusione della materia elettorale"<sup>158</sup>, ma a causa dei vizi sopra elencati, per cui ben era ammissibile un referendum abrogativo parziale della legge elettorale, a patto che, oltre alla chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, si garantisse "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, anch'essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo «alla eventualità, anche

---

<sup>154</sup> Sent. 29/1987, Considerato in diritto § 2.

<sup>155</sup> È importante questa precisazione, perché esclude i Comuni e le Province dalla definizione.

<sup>156</sup> Questo criterio, come è noto, è valido per tutti i referendum ex art. 75. Sent. 27/1987, Considerato in diritto, § 1.

<sup>157</sup> Per la distinzione si veda Corte cost., sent. 47/1991, Considerato in diritto, § 3.3. Anche la Corte di Cassazione, nella celebre ordinanza 12060/13, nota che "Né varrebbe l'obiezione secondo cui, rientrando le leggi elettorali nella categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, non ne sarebbe possibile l'espunzione dall'ordinamento nemmeno in caso di illegittimità costituzionale poiché una eventuale sentenza costituzionale avrebbe come effetto quello di creare un inammissibile vulnus al principio (da ultimo ribadito da Corte cost. n. 13/2012) di continuità e costante operatività degli organi costituzionali, al cui funzionamento quelle leggi sono indispensabili."

<sup>158</sup> Sent. 47/91, Considerato in diritto § 3.3.

soltanto teorica, di paralisi di funzionamento»<sup>159</sup>. Come ricordato nel capitolo precedente, solo il quesito sulla preferenza unica superò il vaglio della Consulta (così come quello degli elettori)<sup>160</sup>.

A partire dalla sentenza del 1991, la Corte non si è mai discostata dall'orientamento fin qui delineato: due anni dopo, di fronte a meglio congegnati (ma sostanzialmente identici) quesiti sulla legge elettorale del Senato, applicato ad una normativa appositamente resa facile da modificare per via ablativa, e dei Comuni, la Corte autorizzò il referendum ricordando che "sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo." Il collegio ritenne anche di dover specificare che "quando siano rispettate tali condizioni, è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito (che, naturalmente, si presentava come un elenco di brevi parti di articoli da eliminare, a volte singole parole, soprattutto nel caso del quesito sulla legge elettorale dei Comuni) ... se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative", si da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole"<sup>161</sup>. Nonostante la normativa di risulta presentasse alcune incongruenze, la Corte (probabilmente, se non influenzata, sicuramente conscia del portato politico di rinnovamento rappresentato da questo referendum) fece presente che comunque il legislatore sarebbe potuto intervenire in seguito<sup>162</sup>. Ciò giustifica quanto prima detto in merito alla significatività dello studio di queste pronunce: la Corte, in sede di ammissibilità del referendum, "ove anche avessero potuto dar luogo ad eventuali vizi di legittimità costituzionale", li ritiene "non rilevanti in sede di giudizio di ammissibilità"<sup>163</sup>.

Dopo l'irripetibile stagione dei referendum che decretarono il passaggio alla Seconda Repubblica, la Corte ha affrontato varie questioni in materia elettorale in sede di ammissibilità: l'abolizione della quota proporzionale prevista dalle leggi 276 e 277/93 (sent. 5/95 e 26/97, inammissibili, 13/99 e 33/00, ammissibili)<sup>164</sup>, la parificazione elettorale dei Comuni con più di 15.000 abitanti a quelli più piccoli (sent.

---

<sup>159</sup> Id., § 4.2, citando la sent. 27/87.

<sup>160</sup> Per una ricostruzione estensiva dei criteri di ammissibilità dei referendum in materia elettorale, si veda A. Vuolo, *La legge elettorale*, cit., pp. 81 e ss.

<sup>161</sup> Corte cost., sent. 32/1993, Considerato in diritto § 2, citando la celebre sent. 16/1978.

<sup>162</sup> "La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro ... gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive ... al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua." Id., § 5. Simili considerazioni si trovano in calce alla sent. 33/93, relativa alla legge elettorale comunale: "Le difficoltà, peraltro di natura meramente operativa, che dovessero delinearsi in sede di applicazione della disciplina di risulta - non venendo a incidere su aspetti essenziali del sistema elettorale - potrebbero, in ogni caso, essere ovviate mediante interventi successivi del legislatore ordinario, che, pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere d'intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata". Considerato in diritto, § 3.

<sup>163</sup> Corte cost., sent. 5/1995, Considerato in diritto § 2.5, citando sent. 26/87.

<sup>164</sup> Essenzialmente a causa della sostanziale impossibilità di garantire, da un lato, il numero totale di eletti per le Camere e, dall'altro, la natura puramente ablatoria del referendum, che non può *ipso facto* creare il numero necessario di collegi uninominali (non solo aggiungendoli, ma modificando anche tutti quelli esistenti). Il quesito del 1999 invece propose di distribuire il 25% rimanente ai migliori perdenti dei collegi e la Corte non obiettò.

10/95, ammissibile), e, intervenuta la l. 270/05, l'abrogazione delle norme sulle coalizioni tra liste (sent. 15/08 e 16/08, ammissibili), delle pluricandidature (sent. 17/08, ammissibile) e dell'intero "Porcellum" (sent. 13/12, inammissibile). In ciascuno di questi casi, tuttavia, o gli elettori votarono no (1995) o il quorum non fu raggiunto (1999, 2000, 2009).

È tuttavia in due di queste sentenze, la 15/08 e la sua gemella n. 16, che la Corte, pur ribadendo che il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo non è la sede di valutazione della costituzionalità della normativa di risulta, ammonisce – il legislatore, s'intende – in merito alla preoccupante compressione della rappresentatività causata dalla l. 270/05.

*Del resto, l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza – che renderebbe, secondo talune prospettazioni, inammissibile il quesito, in quanto potenzialmente foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa – è carenza riscontrabile già nella normativa vigente che, giova ricordare, non impone le coalizioni, ma le rende solo possibili. L'abrogazione richiesta dal quesito referendario avrebbe, per esplicita ammissione dei sostenitori dell'inammissibilità, solo l'effetto di rendere più probabile l'attribuzione dei 340 seggi ad una lista con un numero di voti relativamente esiguo. Anche una coalizione di piccoli partiti potrebbe, ad esempio, superare con minimo scarto liste singole corrispondenti a partiti più consistenti non coalizzati ed accedere in tal modo, con una bassa percentuale di voti, al premio di maggioranza. Altre ipotesi potrebbero farsi, ma è sufficiente, ai fini della valutazione del quesito in sé e per sé, rilevare che la sua ammissibilità non può dipendere da possibili esiti futuri, molteplici e imprevedibili, tali da aggravare, o non, carenze già esistenti nella legge vigente. Questa Corte può spingersi soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi. Ogni ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi. L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi.<sup>165</sup>*

Ancora: la sent. 13/12, che dichiarò inammissibile i quesiti volti a cancellare completamente la l. 270/05, stabili, anche nel caso di norme costituzionalmente necessarie, come la legislazione elettorale, la non-reviviscenza della disciplina precedente in caso di abrogazione di quella posteriormente intervenuta. Nel caso di specie, l'ipotetica abrogazione totale della l. 270/05 non avrebbe potuto riportare in vigore il "Mattarellum" previgente. Pertanto, non potendosi lasciare il Parlamento privo di norme elettorali, il quesito non fu ammesso a referendum<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Corte cost., sent. 15/2008, Considerato in diritto § 6.1, enfasi aggiunta.

<sup>166</sup> Corte cost., sent. 13/2012, Considerato in diritto § 5.2: "Non può quindi affermarsi, come sostengono i soggetti presentatori, che, laddove l'esito del referendum fosse favorevole all'abrogazione, sarebbe automaticamente restituita in vigore la precedente legislazione elettorale. ... La tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico»; § 5.5 "Infine può essere condivisa la tesi per cui, in

In ultimo, il tentativo da parte della Lega di proporre un referendum abrogativo di parte della l. 165/17 per eliminarne la parte proporzionale è stato, come ampiamente previsto, dichiarato inammissibile dalla Corte nel gennaio 2020<sup>167</sup> perché ritenuto “eccessivamente manipolativo”, come del resto era successo al tentativo, estremamente simile, di cancellare per via referendaria le quote proporzionali del Mattarellum. Si può supporre che questo ultimo fallimento non suoni però la campana a morto per il referendum abrogativo in materia elettorale, in quanto l’apertura della strada della questione incidentale di costituzionalità non rende necessariamente obsoleto lo strumento referendario: un conto è cercare di far dichiarare incostituzionale una legge elettorale, un altro è cercare, politicamente, di modificarla in un certo senso<sup>168</sup>. Difficile, certo, ma dagli effetti potenzialmente molto più orientati di una declaratoria di incostituzionalità che, almeno teoricamente, è “tecnica” e non “politica”.

### 3.2.2 – ELETTORATO ATTIVO E VOTO INDIRETTO

Entrando nel merito della disciplina elettorale vera e propria, il primo elemento costitutivo di un’elezione è la capacità di votare e di essere votati, meglio nota come elettorato (attivo e passivo, rispettivamente). Da quando, con il d.lgs.lgt. 23/45, il Governo Parri estese il suffragio alle donne<sup>169</sup>, la stragrande maggioranza della popolazione italiana ha potuto regolarmente votare in tutti i tipi di elezione. Le eccezioni, ancora oggi, riguardano solo i condannati per i reati gravi<sup>170</sup>, gli incapaci (minorenni o infermi di mente<sup>171</sup>) e, con le parole dell’art. 48 Cost., “nei casi di indegnità morale indicati dalla legge”, come, per esempio, nel caso dell’applicazione di misure di sicurezza detentive. Inoltre, come ricordato nel capitolo II, esistono particolari limiti di età per l’elettorato passivo alla Camera e anche per l’elettorato attivo al Senato.

Dal momento che queste norme sono molto chiare e di importanza fondante per la democrazia, il contenzioso costituzionale in materia non è stato particolarmente prolifico: esclusa una questione di carattere puramente burocratico, relativa al momento di compilazione delle liste elettorali, che penalizzava ingiustamente i neomaggiorenni residenti all’estero<sup>172</sup>, la Corte è stata chiamata a decidere essenzialmente sulla possibilità di voto delegato/indiretto.

Come per la sezione precedente, la disamina delle sentenze relative a questo argomento non punta tanto ad individuare precisi criteri di costituzionalità dei sistemi elettorali, quanto piuttosto a “delimitare i confini” della discrezionalità del legislatore. In particolare, l’analisi della giurisprudenza sul voto indiretto risulta particolarmente importante per l’attuale sistema elettorale provinciale.

---

materia elettorale, la reviviscenza della legislazione precedente, a séguito di abrogazione referendaria, sarebbe imposta proprio dalla circostanza che la legge elettorale sia costituzionalmente necessaria. Questo ragionamento tramuta un limite dell’ammissibilità della richiesta referendaria in un fondamento della sua stessa ammissibilità: in caso di abrogazione di una legge elettorale abrogatrice di una legge precedente, non rivive la legge prima in vigore in quanto è costituzionalmente necessaria; è invece costituzionalmente necessaria la legge elettorale più recente che, quindi, non può essere espunta dall’ordinamento tramite referendum.”

<sup>167</sup> Corte cost., sent. 10/2020. Tra l’altro, la Corte riassume tutta la sua giurisprudenza in materia nel Considerato in diritto § 5.

<sup>168</sup> Sostiene il contrario A. Vuolo, *La legge elettorale*, cit., p. 125.

<sup>169</sup> D.lgs.lgt 1/2/1945, n. 23, Estensione alle donne del diritto di voto (045U0023), GU n.22 del 20/2/1945, art. 1.

<sup>170</sup> Che comportano, come pena accessoria, l’interdizione dai pubblici uffici (artt. 19 e 28 c.p.).

<sup>171</sup> Teoricamente, perché con l’abrogazione dell’art. 2, primo comma, n. 1, del d.P.R. 20/3/1967, n. 223, Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell’elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, GU n. 106 del 28/4/1967 da parte della l. 180/78 (cd. Legge Basaglia), gli interdetti e gli inabilitati non sono più esclusi dalle liste elettorali.

<sup>172</sup> Corte cost., sent. 47/1970: i richiedenti venivano iscritti nei registri elettorali comunali “alla prima revisione semestrale utile”, quindi anche fino a 6 mesi dopo che ne avevano fatto richiesta, con la conseguente possibilità di non trovarsi iscritti per un’elezione che si svolgeva nelle more del processo. La Corte dichiarò incostituzionale la norma, imponendo quindi la “revisione dinamica”, ovvero *in itinere*, anche per i residenti all’estero.

La sentenza cardine in materia è la 96/68: il dott. Italo Mazzola, consigliere comunale di Palermo, era stato convocato a votare per il rinnovo del Consiglio provinciale, organo eletto indirettamente dai Comuni, per il tramite dei loro consiglieri, con voto plurimo pari al “peso” della lista da essi rappresentata in Consiglio comunale. Essendo il Mazzola l’unico consigliere eletto nella lista PSUP, il suo voto plurimo, il cui valore era scritto sulla scheda elettorale, lo identificava con precisione assoluta. Sollevata questione di legittimità costituzionale sulla l. r. Sicilia 16/57<sup>173</sup>, che regolava lo svolgimento delle suddette elezioni, la Regione contestò l’applicabilità dell’art. 48 Cost. alle elezioni indirette, in cui l’elettore non è libero, ma funge solo da tramite della volontà altrui, per cui il suo voto può anche non essere segreto.

La Corte stabilì alcuni punti fondamentali: innanzitutto, fatto salvo il “carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali”, elettività che è considerata “principio generale dell’ordinamento”<sup>174</sup>, le elezioni indirette o di secondo grado sono perfettamente legittime per gli enti pubblici territoriali, tranne, ovviamente, quando ciò sia proibito (come per le Camere) dalla Costituzione. In secondo luogo, “quando nelle elezioni di secondo grado l’elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia”<sup>175</sup>; in altre parole, il voto “pesato” e non “contato” è ammesso nelle elezioni indirette. Infine, in contrasto con quanto sostenuto dalla Regione (e dal Testo Unico per le elezioni comunali della Sicilia), l’art. 48 tutela la segretezza e la libertà del voto in qualunque circostanza. Con le parole della Corte, “la garanzia di segretezza del voto, che, poi, si risolve anche in garanzia di libertà ... è assolutamente inderogabile” e “senza la garanzia della segretezza del voto, il divieto di mandato imperativo ... difficilmente potrebbe essere osservato”<sup>176</sup>.

### **3.2.3 – ELETTORATO PASSIVO: LISTE E CANDIDATURE**

La Corte, come abbiamo brevemente visto *supra*, si è ampiamente occupata di incompatibilità, ineleggibilità e, più recentemente, di incandidabilità e decadenza dalle cariche elettive. Tuttavia, ai fini dello studio dei sistemi elettorali, la disciplina dei limiti all’elettorato passivo per ragioni esogene rispetto alle elezioni stesse<sup>177</sup> non è particolarmente rilevante, perché difficilmente l’esclusione di un particolare candidato, su base completamente individuale, ha effetti sul sistema in generale, sulle strategie politiche degli individui e su quelle dei partiti<sup>178</sup>.

Due invece sono gli aspetti dell’elettorato passivo che impattano notevolmente sul sistema nel suo complesso (e che la Corte ha riconosciuto come tali): la disciplina delle liste e quella delle candidature multiple.

#### **3.2.3.1 – LISTE DI CANDIDATI**

La sentenza fondamentale in materia è particolarmente risalente: nel 1973, l’avv. Argiolas accettò di candidarsi nelle liste del PLI per le elezioni comunali di Carpineto Romano, sottoscrivendo un contratto con il responsabile locale del partito, sig. Girolami, che impegnava quest’ultimo a comporre la lista in rigoroso

---

<sup>173</sup> In particolare, gli artt. 7 e 10 della l.r. Sicilia 7/2/1957, n. 16, Elezione dei consigli delle province siciliane.

<sup>174</sup> Corte cost., sent. 96/1968, Considerato in diritto § 3.

<sup>175</sup> Id., Considerato in diritto § 4.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Vale a dire, se un candidato viene escluso per qualcosa che sta facendo (ineleggibilità/incompatibilità) o ha fatto (incandidabilità) in qualunque altro momento della sua vita, ivi compresa un’elezione precedente.

<sup>178</sup> Si potrebbe tuttavia immaginare un sistema in cui, per esempio, esistono limiti ai mandati elettorali: in tal caso, specie se il sistema contiene qualche forma di FPTP, tali limiti riducono la forza degli *incumbent* e indirettamente favoriscono non solo il ricambio generazionale intrapartitico, ma anche quello politico interpartitico.

ordine alfabetico<sup>179</sup> (prevedendo anche una penale di ben 500.000 lire in caso contrario). Il Girolami, naturalmente, compose le liste in base a criteri politici e, durante il processo per il pagamento della penale, il Pretore di Segni sollevò questione di legittimità costituzionale sulla norma del d.P.R. 570/60 che non imponeva alcun criterio oggettivo ai partiti in sede di compilazione delle liste elettorali<sup>180</sup>. La Corte, prevedibilmente, dichiarò non fondata la questione, ma ne approfittò per delineare alcuni principi fondamentali:

*Il legislatore ordinario ha voluto dare all'art. 49 della Costituzione un contenuto concreto e specifico coll'attribuire alle formazioni politiche un ruolo autonomo in materia di elezioni determinando uno stretto rapporto tra partiti ed elettori. Tale ruolo trova il suo logico e naturale sviluppo nel potere riconosciuto a dette formazioni di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale. Una volta riconosciuta legittima, in linea di principio, la scelta operata dal legislatore di concedere alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, nessuna rilevanza costituzionale può assumere la circostanza che lo stesso legislatore le ha lasciate libere di indicare l'ordine di presentazione delle candidature. Le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti o dei gruppi politici occasionali - che sovente sorgono per le elezioni amministrative in dipendenza di situazioni ambientali - e previste dalle leggi elettorali, non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza. Non si può parlare, pertanto, di costrizione o di influenza psicologica e tantomeno di condizionamento dell'elettore. Il sistema elettorale tende solo a creare un rapporto conoscitivo tra un dato raggruppamento politico e il cittadino elettore, senza incidere in alcun modo sulla piena libertà di questo. In sostanza l'indicazione preferenziale da parte del partito di un candidato, normalmente realizzata attraverso il "capo lista", assume per l'elettore, che intende votare per quel partito, un carattere meramente indicativo, e non già di imposizione di scelta. D'altra parte, sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto, al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni.*<sup>181</sup>

La Corte fu molto chiara nello stabilire che i partiti hanno discrezione assoluta nel compilare le liste elettorali, sotto l'evidente condizione che l'ordine di presentazione dei candidati non influisca sulla libertà di voto in alcun modo, a tutela sia dell'autonomia partitica sancita dall'art. 49, sia di quella degli elettori contenuta nell'articolo precedente. Come vedremo nella sottosezione dedicata al voto di preferenza, a cui la composizione delle liste di candidati è indissolubilmente legata, il fatto che i partiti sono liberi di creare le liste nell'ordine che preferiscono deve essere in qualche modo bilanciato da una simile libertà (o almeno conoscibilità) da parte dell'elettore.

La Corte non ha aggiunto molto ai principi qui esposti: l'unico elemento aggiuntivo, sempre nel segno della totale libertà delle forze politiche di organizzarsi e presentare candidati a loro piacimento, si è avuto con la sentenza 422/95, già ricordata, che soppresse le norme che richiedevano "di norma" che nessun genere fosse rappresentato da più dei due terzi dei candidati ai Consigli comunali, salvo poi

---

<sup>179</sup> Il motivo per cui l'avv. Argiolas pose questa condizione è talmente evidente che non merita spiegazione.

<sup>180</sup> Molto astutamente, il pretore giustificò la rilevanza della questione facendo notare che, in caso la norma fosse stata riconosciuta come incostituzionale, sarebbe caduta la "contrarietà al buon costume" che rendeva il contratto palesemente nullo.

<sup>181</sup> Corte cost., sent. 203/1975, Considerato in diritto § 3.

ammettere una forma ben più limitata di “quota rosa” nella legge della Valle d’Aosta<sup>182</sup> e non porsi più il problema in seguito (a causa della modifica costituzionale dell’art. 51, primo comma, nel 2003).

### 3.2.3.2 – PLURICANDIDATURE

La possibilità di presentarsi come candidato in più liste per le medesime elezioni (per esempio, in diversi collegi plurinominali) è stata pacificamente permessa fin dall’inizio della storia repubblicana, in quanto specificamente prevista dalle leggi elettorali. Esistevano tuttavia alcune limitazioni, previste dall’art. 19 del TU 361/57: fino al 2005, oltre all’ovvio divieto di essere inserito in liste diverse, era vietato candidarsi in più di tre circoscrizioni; dal 2005 al 2015 l’unico divieto consisteva nella presentazione contestuale alla Camera e al Senato; dal 2015 al 2017 solo i capolista potevano presentarsi in un massimo di dieci collegi e dall’ultima riforma sono possibili cinque pluricandidature nei collegi plurinominali e in un solo collegio uninominale<sup>183</sup>.

La questione spinosa, tuttavia, riguarda non tanto la mera possibilità di candidarsi in più circoscrizioni (che, al massimo, rappresenta un ostacolo, più che un vantaggio, per il candidato, costretto a fare campagna in più territori), quando le conseguenze in caso di pluri elezione: In caso di elezione in più circoscrizioni, infatti, a differenza dell’opzione sempre richiesta per i casi di incompatibilità, nel corso della storia le norme hanno a volte presentato una regola matematica (es. dove si sono ottenute più preferenze), altre volte hanno lasciato ai candidati la possibilità di scegliere, altre ancora hanno congegnato meccanismi di *default*, come il sorteggio<sup>184</sup>.

Tra le tematiche elettorali che questa tesi analizza, quella delle pluricandidature è forse la più recente ad essere stata trattata dalla Corte, tant’è che solo nelle sentenze 1/14 e 35/17 la questione venne sollevata. Nel primo caso, dato che la l. 270/05, a differenza delle leggi precedenti, permetteva illimitate candidature nelle circoscrizioni plurinominali (purché per la stessa Camera<sup>185</sup>), in tutte e tre le tornate elettorali sottoposte a questa disciplina i due “capi della forza politica” si presentarono come capilista ovunque, con l’ovvio obiettivo di attirare gli elettori con la suggestione del nome del *leader*. La norma permetteva poi ai candidati pluri eletti di identificare la circoscrizione in cui volessero risultare effettivamente eletti, causando uno slittamento nelle liste delle altre circoscrizioni e quindi, di fatto, permettendo a questi candidati di decidere personalmente quali colleghi di partito sarebbero entrati in Parlamento. La Corte, pur

---

<sup>182</sup> Cfr. Corte cost., sent. 49/2003. In realtà, nonostante tutti i sottili *distinguo* della Corte, volti a non sconfessare il precedente del 1995, la vera differenza tra le due decisioni, come è noto, dipese dall’approvazione, nel 2001, della l. cost 2/01, che introdusse uno specifico obbligo in tal senso per le Regioni a Statuto Speciale.

<sup>183</sup> Si vedano le varie versioni dell’art. 19, TU 361/57, disponibili sulla piattaforma Normattiva, presso [https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1957-06-03&atto.codiceRedazionale=057U0361&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26testoNot%3D%26formType%3Dricerca%26numeroArticolo%3D%26titoloNot%3D%26tipoRicercaTesto%3DALL\\_WORDS%26titolo%3D%26testo%3D%26giornoProvvedimento%3D%26siglaProvvedimento%3D%26tipoRicercaTitolo%3DALL\\_WORDS%26mesePubblicazioneA%3D%26annoPubblicazioneDa%3D%26numeroProvvedimento%3D361%26annoPubblicazioneA%3D%26mesePubblicazioneDa%3D%26giornoPubblicazioneA%3D%26annoProvvedimento%3D1957%26giornoPubblicazioneDa%3D&currentPage=1](https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1957-06-03&atto.codiceRedazionale=057U0361&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26testoNot%3D%26formType%3Dricerca%26numeroArticolo%3D%26titoloNot%3D%26tipoRicercaTesto%3DALL_WORDS%26titolo%3D%26testo%3D%26giornoProvvedimento%3D%26siglaProvvedimento%3D%26tipoRicercaTitolo%3DALL_WORDS%26mesePubblicazioneA%3D%26annoPubblicazioneDa%3D%26numeroProvvedimento%3D361%26annoPubblicazioneA%3D%26mesePubblicazioneDa%3D%26giornoPubblicazioneA%3D%26annoProvvedimento%3D1957%26giornoPubblicazioneDa%3D&currentPage=1), consultato il 27/6/19.

<sup>184</sup> Dal 1957, l’articolo del TU rilevante è l’85, che regola la procedura in caso di pluri elezione. Dal 1957 (ma simile linguaggio era usato precedentemente) al 2015 “Il deputato eletto in più Collegi/circoscrizioni, anche se proclamato a seguito dell’attribuzione fatta dall’Ufficio centrale nazionale, [doveva] dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla convalida delle elezioni (“dell’ultima proclamazione” dal 1996), quale Collegio/circoscrizione prescelga. Mancando l’opzione, si [sarebbe proceduto] a sorteggio”. Solo con la l. 165/17 si è pervenuti a criteri oggettivi; l’articolo ora dichiara: “Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinomiale, determinata ai sensi dell’articolo 77, comma 1, lettera e). Il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale.”

<sup>185</sup> L. 270/05, art. 1, comma 7.

correttamente identificando una sorta di “potere di nomina” da parte dei leader di partito<sup>186</sup>, non censurò le pluricandidature in sé, né il sistema di opzione del candidato eletto in più circoscrizioni, ma, come vedremo *infra*, le liste bloccate che rendevano operante il meccanismo incostituzionale.

Solo nella sentenza 35/17 viene esplicitamente posto il problema delle pluricandidature, che, giova ricordarlo, la legge 52/15 permetteva ai soli capilista nei collegi plurinomiali, comunque non in più di dieci collegi<sup>187</sup>: la Corte ritenne che la facoltà di scelta da parte del capolista perpetuasse il perverso meccanismo già censurato nella sentenza 1/14, anche se su scala decisamente minore. Tuttavia, ancora una volta, i giudici costituzionali non intervennero sulla possibilità di candidarsi in più circoscrizioni, aprendo la strada, come si è visto, ad una riedizione delle pluricandidature, in misura ridotta, nella legge 165/17<sup>188</sup>, dove tuttavia i criteri di scelta del collegio di elezione sono oggettivi.

Appare pertanto evidente come la Corte non voglia imporre al legislatore una particolare disciplina in merito alle candidature multiple, probabilmente non solo per deferenza nei confronti dell'organo politico, ma anche proprio perché, considerate isolatamente, le pluricandidature non sono lesive della libertà di voto del cittadino, che continua a poter votare il candidato che preferisce, in modo affatto indipendente dal voto di altri elettori in altre circoscrizioni. Se, come vedremo a breve *infra*, che, “il principio dell'eguaglianza non si estende ... al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore”<sup>189</sup>, dopo che un particolare cittadino ha votato per il candidato che preferisce, il fatto che questi sia eletto non nella circoscrizione dove l'elettore lo ha preferito agli altri è evidentemente irrilevante.

### 3.2.4 – FORMULA ELETTORALE

Solo poche pronunce della Corte hanno investito direttamente la formula elettorale; tuttavia, queste pronunce sono di gran lunga le più importanti sull'intera materia e fissano i principi su cui andremo inevitabilmente a concentrarci. Dato che la formula elettorale comprende numerosi aspetti, procederemo all'analisi separata di ciascuno di essi, dopo un cappello introduttivo sull'uguaglianza del voto.

#### 3.2.4.1 – PREMESSA: L'UGUAGLIANZA DEL VOTO

Come ampiamente ricordato *supra*, l'art. 48 Cost. garantisce a tutti i cittadini il diritto ad un voto “eguale”: questo aggettivo tuttavia, nella sua apparente semplicità, ha dato modo alla Corte di elaborare una giurisprudenza abbastanza risalente in materia<sup>190</sup>. Va da sé che la stragrande maggioranza delle questioni che si possono sollevare in materia di formula elettorale sono legate proprio all'uguaglianza del voto, di

---

<sup>186</sup> “[I candidati], invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.” Sent. 1/14, Considerato in diritto § 5.1.

<sup>187</sup> L. 52/15, art.

<sup>188</sup> Corte cost., sent. 35/17, Considerato in diritto § 12.2: “L'assenza nella disposizione censurata di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori.”

<sup>189</sup> Corte cost., sent. 43/1961, Considerato in diritto § 2.

<sup>190</sup> L'uguaglianza del voto è stata ritenuta la spina dorsale degli ordinamenti democratici fin dal XIX secolo. Si veda, per esempio, John Stuart Mill (citato da A. Brunialti, *Libertà e democrazia*, Milano, 1872, p. 47): “Una maggioranza di elettori dovrebbe avere una maggioranza di rappresentanti ... se no si va contro ogni giustizia, e soprattutto contro il principio democratico, che proclama sua radice e fondamento l'eguaglianza”. Cfr. A. Gratteri, *La formula e il risultato*, cit., p. 17.



fatto l'unico principio che rileva anche *dopo* l'elezione, nell'ambito dei procedimenti volti a trasformare i voti in seggi (la formula elettorale, per l'appunto). Prima di esaminare la giurisprudenza costituzionale in materia di uguaglianza del voto *generaliter*, però, giova richiamare i due fondamentali aspetti dell'uguaglianza del voto, così da poterli agilmente riconoscere nelle sentenze della Corte.

Innanzitutto, esiste l'uguaglianza *in entrata* del voto, ovvero, banalmente, la previsione di una uguale "capacità elettorale" in capo ad ogni elettore. In termini pratici, significa che la legislazione elettorale riconosce ad ogni votante, indipendentemente dalle sue condizioni personali/sociali/economiche, il medesimo peso nella scelta dei candidati da eleggere, fatta eventualmente salva una certa differenziazione su base territoriale<sup>191</sup>. Ciò è chiaramente una conseguenza della segretezza del voto (perché sarebbe difficile<sup>192</sup> attribuire peso diverso ad elettori diversi nell'impossibilità di distinguere i loro voti) ed è legato alle modalità astratte di espressione dello stesso, ma non alle concrete scelte di ogni elettore, che rimane assolutamente libero di votare chi creda, di non votare o di votare "meno", per esempio non esprimendo preferenze qualora invece ne abbia facoltà.

Più problematica, anche nella definizione, è l'uguaglianza *in uscita* del voto: in questo caso, tendenzialmente si intende l'uguale influenza dei votanti, indipendentemente dalla loro scelta politica, nella determinazione dei risultati dell'elezione. Secondo l'opinione maggiormente diffusa, che è supportata da autorevole dottrina<sup>193</sup> e giurisprudenza<sup>194</sup>, l'uguaglianza in uscita sembrerebbe pretendere un sistema di rappresentanza proporzionale per gli organi collegiali. Tuttavia, esiste un'interpretazione più radicale dell'uguaglianza in uscita, che arriva a richiedere la stessa proporzionalità anche nelle compagini governative<sup>195</sup> e, più in generale, nell'intera macchina pubblica, in ossequio al principio di uguaglianza.

Si noti che viene il concetto di "rappresentanza territoriale", per cui è necessario che i voti di tutti i cittadini siano eguali anche a prescindere del collegio/circoscrizione in cui sono stati espressi, può essere rilevante sotto entrambi i profili: se la legge elettorale stabilisce di per sé un'iniqua distribuzione dei seggi tra le varie articolazioni territoriali, il diritto ad un voto eguale sarà violato in entrata. È tuttavia possibile che, per gli effetti della formula elettorale, l'uguale rappresentanza territoriale venga violata dopo le elezioni, perché i meccanismi di attribuzione dei seggi possono prevedere lo slittamento di posizioni da una circoscrizione all'altra<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> Per esempio, nei sistemi a preferenza multipla, tendenzialmente il numero di preferenze dipende da quello dei candidati nella circoscrizione, che possono essere molto diversi.

<sup>192</sup> Ma non impossibile: si pensi, per esempio, ad una sorta di test allegato alla scheda elettorale, sulla base del quale ponderare il voto in essa contenuto.

<sup>193</sup> Si vedano, *ex plurimis*, A. Gratteri, *La formula e il risultato*, cit., pp. 52-54, in cui si ricordano le opinioni in tal senso di Lavagna e Chessa, nonché M. Armano, *Personale uguale libero e segreto*, cit., p. 197.

<sup>194</sup> La stessa Corte cita la giurisprudenza straniera, soprattutto tedesca: "In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, 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 (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)". Corte cost., sent. 1/2014, Considerato in diritto § 3.1. Si veda anche Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 03. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 -, Rn. (1-145), § 104: "Die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bei der Verhältniswahl verlangt nicht, dass sich – bei einer ex-post-Betrachtung – für jeden Wähler die ihm gewährleistete gleiche Erfolgchance auch als exakt „verhältnismäßiger“ Stimmernfolg realisiert haben muss."

<sup>195</sup> Anche, e qui davvero si rischia di sfiorare l'assurdo, quando queste dipendano da un organo puramente monocratico, come il Presidente della Repubblica francese o USA.

<sup>196</sup> Si vede bene questo contrasto tra l'uguaglianza pre- e post-voto dal punto di vista territoriale nella sent. 271/10, riferita alle circoscrizioni utilizzate nelle elezioni del Parlamento Europeo. L'esistenza di due, antinomici, criteri di

Ciò premesso, nel 1961 la Corte, in uno dei primissimi casi in materia elettorale, ebbe modo di definire chiaramente il suo supporto per il primo aspetto dell'uguaglianza del voto, ma non per il secondo: con le parole del giudice Manca,

*È da obiettare, peraltro, come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato, che l'esigenza sancita dall'art. 48 della Costituzione, che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addiventano in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo. Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi dell'amministrazione locale. Ma, contrariamente a quanto si rileva nella deliberazione del Consiglio provinciale, il principio dell'uguaglianza non si estende, altresì, al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore. Risultato che dipende, invece, 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.<sup>197</sup>*

Pochi giorni dopo lo stesso collegio, esaminando la norma che consentiva, in caso di esaurimento dei candidati nelle liste di un certo partito, di eleggere i migliori candidati di altre liste, stabilì che la disparità di trattamento tra elettori fosse solo apparente, perché la probabilità che ciò si verificasse era molto bassa e perché il meccanismo in sé (che evita di ripetere le elezioni, paralizzando nel frattempo il Comune) “non è dei peggiori fra quanti potrebbero adottarsene”<sup>198</sup>. Pareva quindi che al legislatore fosse sostanzialmente permessa qualunque forma di distorsione successiva della volontà popolare, a patto che il principio “una testa, un voto” fosse rispettato<sup>199</sup>.

Confermando la tendenza di queste due sentenze, anche nella 96/68, esaminata nella sezione precedente, la Corte mostrò un approccio molto rigido a parole (“In materia di elettorato attivo l'art. 48, secondo comma, della Costituzione ha, poi, carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato”), salvo poi ammettere il voto plurimo, purché “preordinato alla più esatta osservanza [del principio di uguaglianza]”<sup>200</sup>. Apparve quindi chiaro che l'uguaglianza del voto godeva di una tutela meno assoluta rispetto alla libertà o alla segretezza dello stesso, come dimostrava il fatto che non solo l'uguaglianza in uscita fosse stata quasi completamente ignorata dalla Corte, ma anche la violazione di quella in entrata, palesemente incompatibile con il voto plurimo, fosse stata giustificata nel caso del 1968 per tutelare proprio il principio di proporzionalità. Fu la stessa Consulta, nel 1995, dovendo decidere sulla costituzionalità della legge elettorale per i Comuni della Provincia di Bolzano, a dichiarare che esistono circostanze “tali da richiedere una specifica garanzia, anche al di là del criterio proporzionale e del principio di parità nel voto” (in quel caso, la tutela della minoranza ladina)<sup>201</sup>, salvo poi lasciare intatte le norme che potevano impedire, in alcuni Comuni, di avere una rappresentanza del gruppo ladino.

---

riparto dei seggi (uno basato sulla popolazione e l'altro sui voti validi espressi) aveva determinato (e continua a determinare) una sottorappresentazione della circoscrizione Sud e Isole, dove la partecipazione al voto è storicamente più bassa. Si veda M. Betzu, P. Ciarlo, “La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno”, *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 903 e ss.

<sup>197</sup> Sent. 43/61, Considerato in diritto § 2.

<sup>198</sup> Corte cost., sent. 44/1961, Considerato in diritto § 5.

<sup>199</sup> Peraltro, queste sentenze furono emesse in un periodo storico in cui tutti i sistemi elettorali della Repubblica erano in qualche misura proporzionali. Cfr. *supra* sez. 2.5.1.

<sup>200</sup> Sent. 96/68, Considerato in diritto § 4.

<sup>201</sup> Corte cost., sent. 261/1995, Considerato in diritto § 6.

È tuttavia solo negli ultimi anni che la Corte è intervenuta per stabilire fino a che punto l'uguaglianza del voto, anche in uscita, potesse essere compressa: le sentenze che analizzeremo, in particolare la 1/14 e la 35/17, hanno tentato di porre qualche limite alla discrezionalità legislativa in materia di uguaglianza in uscita. La Corte, come vedremo, ha avuto modo di esprimersi in merito a soglie di sbarramento, premi di maggioranza e turni di ballottaggio, cercando sempre di verificare se le norme producessero "in concreto, una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie [assuma] una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto"<sup>202</sup>, ovvero uno "sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto"<sup>203</sup>.

Le prossime sottosezioni esamineranno ciascuno di questi profili, cercando di estrapolare i principi costituzionali che definiscono i limiti entro cui il legislatore (statale o regionale) può liberamente muoversi senza violare il precetto dell'art. 48.

#### 3.2.4.2 – SOGLIE DI SBARRAMENTO

Le soglie (o clausole) di sbarramento rappresentano le percentuali minime di rappresentanza elettorale (ossia di voti validi) che possono essere richiesti dalla legge ad una lista per ammetterla alla spartizione dei seggi. La previsione esplicita della percentuale le differenzia dalle cd. soglie di esclusione, che sono semplicemente parametri matematici, derivati dal numero di seggi e dalla dimensione delle circoscrizioni<sup>204</sup>. È noto, per esempio, che la legge elettorale federale tedesca prevede una soglia di sbarramento al 5% (o tre mandati singoli) fin dalla sua elaborazione nel 1956, ma soglie di questo tipo, generalmente comprese tra il 2 e il 5%, sono presenti nella maggioranza dei sistemi proporzionali attuali<sup>205</sup>.

In Italia, la prima applicazione della soglia di sbarramento si è avuta molto più recentemente, se si esclude l'assolutamente irrisorio requisito del raggiungimento di un quoziente elettorale per partecipare alla suddivisione: solo con la riforma del 1993 le liste con più del 4% a livello nazionale erano ammesse alla ripartizione della quota proporzionale dei seggi. In seguito, le soglie di sbarramento sono diventate onnipresenti. La l. 270/05, così come la 52/15 e l'attuale 165/17 le hanno previste, come ricordato nel capitolo precedente. Nel 2009, inoltre, una soglia nazionale al 4% è stata introdotta per le elezioni europee<sup>206</sup>. L'evidente *ratio* della norma è la razionalizzazione dell'organo parlamentare, che, in un'ottica di efficienza e buon andamento delle discussioni, non potrebbe essere suddiviso in una miriade di micropartiti.

La Corte costituzionale ha avuto modo di decidere sia sulle soglie della legge elettorale nazionale (sent. 438/93), sia su quelle delle leggi regionali (sentt. 356/98, 193/15), sia su quella della legge elettorale per il Parlamento europeo (sentt. 271/10, 110/15, 239/18)<sup>207</sup>.

---

<sup>202</sup> Sent. 1/2014, Considerato in diritto § 3.1.

<sup>203</sup> Corte cost., sent. 35/2017, Considerato in diritto § 9.2.

<sup>204</sup> In buona sostanza, se non si vuole avere un sistema di democrazia diretta, bisogna accettare anche un minimo grado di soppressione della volontà politica delle fasce più minoritarie dell'elettorato. In un sistema perfettamente proporzionale, la soglia di esclusione si calcola dividendo il totale dei voti per il numero dei seggi da attribuire, più uno (Droop). Si veda J. Loosemore, V. Hanby, "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems", in *British Journal of Political Science*, 1/1971, pp. 467-77.

<sup>205</sup> Caso particolare, ricordato anche nel capitolo II, è quello turco, in cui la soglia è al 10%.

<sup>206</sup> L. 20/2/2009, n. 10, Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, GU n. 44 del 23/2/2009.

<sup>207</sup> In tutto, la Corte ha nominato la soglia di sbarramento elettorale solo 15 volte nella sua giurisprudenza, mai prima del 1993 e quasi solo nell'ultima decade. Inoltre, non sempre per decidere effettivamente sulla sua legittimità, come

Nella prima tornata di sentenze, tra il 1993 e il 1998, la Corte fu impegnata su un problema molto specifico, ovvero che le soglie non impedissero ad una minoranza costituzionalmente protetta di partecipare alla vita politica. È vero infatti che la primissima sentenza in materia, la 438/93, riconobbe che la formulazione legislativa della soglia del 4% a livello nazionale per l'assegnazione della quota proporzionale dei seggi, pur evidentemente impedendo alle liste rappresentative di minoranze linguistiche di accedere a questi seggi in condizioni di parità rispetto a liste "nazionali"<sup>208</sup>, non avrebbe permesso alla Corte un'interpolazione obbligata e non discrezionale, determinando così l'inammissibilità della questione<sup>209</sup>; al contrario, in merito alla legge elettorale regionale del Trentino Alto-Adige<sup>210</sup>, la Corte caratterizzò le soglie di sbarramento come lesive del diritto alla rappresentanza del gruppo linguistico ladino e semplicemente le cancellò dalla legge.

Dopo più di dieci anni di silenzio in materia, l'aggiunta della soglia di sbarramento per le elezioni europee nel 2009 riportò alla ribalta il tema, stavolta non tanto per questioni etnico-linguistiche, quanto proprio per problemi di rappresentanza delle minoranze politiche. Il tentativo di colpire la soglia del 4%, sempre respinto dai giudici costituzionali, iniziò nel 2010 con la richiesta di far partecipare le liste escluse dalla ripartizione iniziale quantomeno alla fase di recupero dei resti, per garantire anche a queste il "diritto di tribuna" (pronuncia additiva discrezionale – inammissibile)<sup>211</sup>. Successivamente, in seguito alla prospettata apertura delle porte ai ricorsi in materia elettorale (dopo la sent. 1/14), si pensò di usare il metodo dell'azione di accertamento per portare la Corte a decidere, stavolta proprio sulla costituzionalità della soglia in sé. La Consulta tuttavia, basandosi ancora su un vizio procedurale, dichiarò inammissibile la questione<sup>212</sup>. A questo punto, memori della sentenza del 1998 sulla legge del Trentino, l'Avv. Besostri<sup>213</sup> e il

---

nell'ord. 120/09, che dichiarò inammissibile un conflitto di attribuzioni sollevato dal Codacons contro le Camere proprio sulla soglia di sbarramento alle europee.

<sup>208</sup> Perché, come fatto notare dalla difesa della Provincia di Bolzano, che aveva attivato il ricorso, queste liste non possono ragionevolmente essere presentate in altre circoscrizioni. Va tuttavia sottolineato che si trattava di solo due seggi in Trentino-Alto Adige e, ipoteticamente, tre in Friuli.

<sup>209</sup> "Non essendovi, pertanto, di fronte ad una ipotetica illegittimità costituzionale, una soluzione obbligata ma una pluralità di soluzioni, questa Corte non potrebbe in alcun modo, secondo la propria costante giurisprudenza (cfr., ad esempio, sentt. nn. 194 del 1984, 109 del 1986, 1107 del 1988, 205 del 1992), sostituirsi al legislatore in una scelta a lui riservata. Va dunque dichiarata l'inammissibilità della questione". Corte cost., sent. 438/1993, Considerato in diritto § 8.

<sup>210</sup> Come meglio specificato in Appendice, la Regione di fatto non esiste, in quanto le Province autonome l'hanno soppiantata in tutti i sensi, incluso nell'elezione del Consiglio regionale, composto dai membri dei due Consigli provinciali. La legge in questione proponeva, per il collegio di Trento, una soglia al 5%, mentre per quello di Bolzano un coefficiente naturale (100/n. seggi), pari al 2,8%, ma con la previsione di un seggio comunque assegnato alla comunità ladina, a prescindere dal risultato elettorale, al candidato con la cifra individuale più alta proveniente da qualunque lista. La Corte, tuttavia, con un ragionamento molto succinto, dichiarò che "Nel collegio elettorale di Trento la necessità di ottenere almeno il 5 per cento dei voti validi per potere accedere alle operazioni di assegnazione dei seggi determina una evidente barriera per liste che siano espressione di minoranze linguistiche, venendo richiesto, per concorrere alla assegnazione di un seggio, un numero di voti ben superiore al quoziente poi necessario per la sua attribuzione. Nel collegio elettorale di Bolzano, la percentuale di voti richiesta per accedere alle medesime operazioni, pur corrispondente al quoziente naturale, finisce con il costituire un aggravamento rispetto alle condizioni previste dalla stessa legge per la assegnazione dei seggi alle liste che hanno superato la soglia elettorale, richiedendo anche in questo caso, per concorrere alle operazioni di assegnazione di un seggio, un numero di voti superiore a quello poi necessario per la sua attribuzione, rendendo in tal modo più difficoltoso l'accesso alla rappresentanza per il gruppo linguistico minoritario." Corte cost., sent. 356/1998, Considerato in diritto § 3.

<sup>211</sup> Giudicato inammissibile, sempre per problemi di arbitrarietà della soluzione, nella sent. 271/10. Nella stessa sentenza, per il medesimo motivo, veniva dichiarato inammissibile un ricorso volto ad eliminare l'effetto flipper tra le circoscrizioni, frutto di una improvvida discrasia tra il criterio di riparto dei seggi ante elezioni e quello effettivo successivo.

<sup>212</sup> Mancava infatti il criterio, fondamentale in sede di ammissibilità, dell'impossibilità di ottenere soddisfazione attraverso una normale questione di costituzionalità incidentale all'interno di un giudizio instaurato sui risultati delle

suo team provarono a reintrodurre un'azione di accertamento, basata però sull'affermata "discriminazione" delle minoranze linguistiche dovuta alla soglia: la Corte tuttavia rigettò la questione con ordinanza 165/16. In ultimo, nel 2018, il Consiglio di Stato, nell'ambito di un ricorso in merito alle elezioni europee del 2014 presentato da Fratelli d'Italia (che aveva ottenuto il 3,66%), ha sollevato il medesimo quesito, citando, in motivazione, anche le sentenze d'accoglimento del 2011 e del 2014 del Bundesverfassungsgericht<sup>214</sup> e ottenendo, finalmente, dalla Corte un'esauriente risposta in merito alle soglie di sbarramento: secondo i giudici costituzionali, in virtù sia della progressiva "parlamentarizzazione" della forma di governo dell'UE (che giustifica la ricerca di una minore frammentazione per poter "dare la fiducia" alla Commissione più agevolmente), sia, in generale, della necessità di garantire il buon funzionamento del Parlamento europeo, "la previsione di un meccanismo di selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi in ragione della percentuale di voti ottenuta risponde a esigenze reali e meritevoli di tutela". Pertanto, ha concluso la Corte, bisogna escludere "che la scelta del legislatore italiano possa essere ritenuta eccedente i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale ... tanto più tenuto conto dell'alto tasso di politicità che connota questa materia"<sup>215</sup>. Appare immediatamente evidente che entrambe le ragioni addotte in motivazione si applicherebbero *a fortiori* per le Camere e per i Consigli regionali.

Un discorso a parte meritano le sentenze che, *inter alia*, hanno analizzato le soglie di sbarramento contenute nelle leggi elettorali regionali. La Calabria, nel giugno 2014, aveva innalzato le soglie di sbarramento al 15% per liste singole e coalizioni (4% per liste coalizzate), ma aveva poi cancellato la disposizione per evitare il contenzioso con il Governo<sup>216</sup>. Il caso lombardo è invece più interessante (e verrà richiamato anche *infra* e nell'Appendice): in seguito alle elezioni del 2013, il TAR aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in merito anche alla soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale regionale, che impedisce l'accesso al Consiglio alle liste con meno del 3% dei voti, a meno che siano collegate ad un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il 5%, indipendentemente dalla loro cifra elettorale<sup>217</sup>. La Corte tuttavia ha ritenuto che la soglia, peraltro ricalcata su quella prevista dalla legge 43/95, fosse all'interno della discrezionalità del legislatore regionale<sup>218</sup>.

---

europee, giudizio che è invece precluso per le elezioni politiche. Si veda Corte cost., sent. 110/2015, Considerato in diritto § 3.

<sup>213</sup> Celebre proprio per essere stato l'ispiratore di quasi tutti i tentativi di portare la legge elettorale alla Consulta.

<sup>214</sup> Che, come è noto, avevano dichiarato incostituzionali le soglie di sbarramento per le europee della legge tedesca, sia quella al 5% (sent. 11/11/11), sia al 3 (sent. 26/2/14).

<sup>215</sup> Corte cost., sent. 239/2018, Considerato in diritto § 6.5.

<sup>216</sup> Si veda Corte cost., ord. 285/2014. Il contenzioso, in realtà, riguardava essenzialmente la possibilità di assegnare seggi aggiuntivi, oltre i limiti previsti dalla legge statale. La Corte ha quindi poi annullato le parti della legge di modifica in cui, nella fretta di evitare l'annullamento delle imminenti elezioni regionali, in Consiglio, in regime di *prorogatio*, aveva operato altri aggiustamenti alla legge elettorale, come l'eliminazione del seggio previsto per il candidato Presidente non eletto. Si veda Corte cost., sent. 243/2016.

<sup>217</sup> Con la conseguenza per niente improbabile che un partito con, per esempio, lo 0,94% (Partito Pensionati) ottenesse un seggio perché collegato al candidato Presidente vincitore, mentre un partito con quasi il 3% fosse completamente escluso.

<sup>218</sup> "La previsione di 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. Si tratta di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l'art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 ..., laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento analoga a quella oggetto del presente giudizio. Quanto al censurato collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, esso 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*. D'altra parte, questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale,

### 3.2.4.3 – MECCANISMI PREMIALI

Come per le soglie di sbarramento, prima di affrontare l'analisi delle decisioni della Corte, giova premettere la tradizionale classificazione dei vari tipi di premio che possono essere attribuiti ad una lista. Innanzitutto, con "premio" si intende un'assegnazione aggiuntiva (quindi, inevitabilmente, *non proporzionale*) di seggi ad una lista o coalizione di liste, in virtù dei risultati ottenuti. Il meccanismo del premio non è particolarmente diffuso nei sistemi europei e internazionali, mentre ha avuto una certa popolarità, nel bene e nel male, in Italia<sup>219</sup>. La tassonomia del sistema si articola su tre aspetti:

- **CONSISTENZA DEL PREMIO:**
  - **FISSO**, o *bonus system*, che assegna ad una lista o coalizione un predeterminato numero di seggi. Per esempio, il sistema greco prevedeva l'assegnazione di 50 seggi al partito più votato. NB: l'applicazione di questo tipo di premio porta il partito vincitore ad avere un numero *variabile* di seggi.
  - **VARIABILE**, o *jackpot system*, che assegna ad una lista o coalizione un numero variabile di seggi, in modo da farle raggiungere un predeterminato valore (percentuale o assoluto). La legge 270/05 offriva un esempio di questo sistema, con i suoi 340 seggi alla Camera assegnati alla coalizione vincente che non li avesse già ottenuti proporzionalmente. NB: l'applicazione di questo tipo di premio porta il partito vincitore ad avere un numero *fisso* di seggi.
- **DESTINATARIO DEL PREMIO:**
  - **LISTA/COALIZIONE DI MAGGIORANZA ASSOLUTA** – dando così luogo al cd. PREMIO DI GOVERNABILITÀ, ovvero un premio non atto a modificare gli equilibri dell'assemblea, ma solo a garantire ad una lista o coalizione *già in possesso della maggioranza assoluta* un margine di seggi sufficiente a sopportare eventuali microscissioni e faide interne, garantendo stabilità politica per l'intera legislatura. Questa era la logica della cd. "legge truffa" per le elezioni del 1953.
  - **LISTA/COALIZIONE DI MAGGIORANZA RELATIVA** – dando così luogo al cd. PREMIO DI MAGGIORANZA, ovvero un premio che, indefettibilmente se variabile (ma spesso anche se fisso), *crea una maggioranza quando essa non c'era*, consentendo al partito che ha raccolto anche una minuscola frazione di voti in più di tutti gli altri di controllare completamente l'assemblea. Il premio previsto dalla legge Acerbo era di questo tipo<sup>220</sup>.
  - **LISTA/COALIZIONE DI MINORANZA** – dando così luogo al cd. PREMIO DI MINORANZA, ovvero un premio che tutela la minoranza nell'assemblea, impedendole di perdere un sostanziale "diritto di tribuna", anche di fronte ad eventuali risultati bulgari della maggioranza. Per quanto assente a livello nazionale<sup>221</sup>, è presente, come vedremo, in molte

---

affermando 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» (sentenza n. 4 del 2010)". Corte cost., sent. 193/2015, Considerato in diritto § 4.2.

<sup>219</sup> La legge elettorale greca ne ha previsto uno dalla restaurazione della democrazia al 2016 (escluse le elezioni del 1989-1990), ma a far data dalla seconda elezione dopo quella data (pertanto, le elezioni del luglio 2019 hanno usato il premio). L'Italia, come è noto, ha avuto ben quattro leggi (Acerbo, "truffa", Porcellum e Italicum) che prevedevano un premio, oltre alla stragrande maggioranza delle leggi elettorali regionali e a quella dei Comuni. È presente inoltre a San Marino, oltre che in diverse elezioni locali (es. Francia) in Europa.

<sup>220</sup> Anche se poi, nella realtà della sua unica applicazione alle elezioni del 1924, i risultati elettorali avrebbero comunque garantito al PNF circa i due terzi dei seggi della Camera.

<sup>221</sup> Per esempio, nella l. 270/05, l'applicazione del premio di maggioranza era subordinata alla verifica in senso negativo del raggiungimento di 340 seggi da parte della coalizione vincitrice, per cui, di fronte ad un ipotetico risultato altissimo di questa, non ci sarebbero stati seggi riservati alle opposizioni.

leggi elettorali regionali. A questa categoria appartengono anche i seggi riservati, in vari modi, alle minoranze linguistiche, etniche o religiose in vari sistemi.

- CONDIZIONI PER RICEVERE IL PREMIO

- RISULTATO ASSOLUTO: il premio viene concesso alla lista o coalizione che raggiunga una certa percentuale di voti, come era il caso del premio previsto dalla legge 52/15 (40%).
- RISULTATO RELATIVO: il premio viene concesso alla lista o coalizione che abbia un numero di voti superiore o inferiore alle altre; per esempio, la legge 43/95 garantiva comunque un premio di maggioranza alla coalizione di liste collegata al Presidente eletto<sup>222</sup>, anche se con percentuali diverse a seconda del risultato ottenuto.

La Corte costituzionale non ha affrontato il tema fino al 1996<sup>223</sup>, né avrebbe potuto farlo vista l'assenza di tali meccanismi nei sistemi previgenti. La Consulta ha avuto però atteggiamenti molto differenti a seconda dell'organo nelle cui elezioni era previsto il meccanismo premiale: per quanto riguarda i Comuni, la sent. 107/96 ripeté il *mantra* vigente già dal 1961, ovvero che l'art. 48 "esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali"<sup>224</sup>. La Corte infatti ritenne che la "modesta correzione" (dalla maggioranza assoluta al 60%) prevista dal premio nel caso di elezione al primo turno del sindaco valesse "solo a rafforzare una maggioranza assoluta già conseguita"<sup>225</sup>. I giudici però già allora misero in guardia il legislatore rispetto all'attribuzione del premio a liste che avessero ottenuto meno del 50%, parlando di una possibile "riduzione del rispetto della volontà dell'elettorato"<sup>226</sup>. Negli anni successivi la Corte non intervenne in maniera incisiva: aggiunse la possibilità di ritardare le elezioni in caso di premorte di un candidato, proprio a causa dell'effetto distorsivo del premio (sent. 304/96), ma non contestò mai il meccanismo del premio in sé. Per quanto riguarda le elezioni regionali, solo l'introduzione del numero fisso di consiglieri regionali per Statuto o tramite il d.l. 138/11 ha

---

<sup>222</sup> Nella celebre ord. 12060/13, § 7.1, la Cassazione ripercorse proprio questo aspetto, ricordando che "il premio per la Camera, come si è detto, ha la funzione di trasformare anche modeste maggioranze relative di voti in maggioranze assolute di seggi, con un effetto ben più grave del premio previsto dalla L. n. 148 del 1953, che (sulla scia della legge francese n. 519/1951, c.d. *loi scelerate*) attribuiva alle liste che avessero già ottenuto la maggioranza assoluta dei voti una quota aggiuntiva di seggi (si parlava di premio "alla" maggioranza) al fine di far raggiungere il 64% del totale dei seggi, e persino di quello previsto dalla L. n. 2444 del 1923 (c.d. legge Acerbo) che richiedeva il raggiungimento del venticinque per cento dei voti validi per far scattare il premio dei due terzi dei seggi."

<sup>223</sup> L'espressione "premio di maggioranza" è riportata in 25 decisioni della Corte, ma non sempre i giudici hanno effettivamente discusso l'argomento. Tecnicamente, il primo uso del sintagma si ha nella sent. 429/1995, ma solo nel Ritenuto in fatto.

<sup>224</sup> Corte cost., sent. 107/1996, Considerato in diritto § 2.1, citando sent. 39/73, 6, 60 e 168/63 e 43/61.

<sup>225</sup> Si trattava infatti, più correttamente, di un premio di governabilità.

<sup>226</sup> Sent. 107/96, Considerato in diritto § 3. L'intera citazione, quasi profetica della sent. 1/14, legge: "Certamente possono ipotizzarsi condizioni meno rigorose per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno, quale il conseguimento della maggioranza relativa (invece che assoluta) ovvero di una meno elevata percentuale di voti (ed infatti, nel corso dei lavori parlamentari, prima che fosse varato il testo poi approvato, la condizione richiesta era costituita dal conseguimento del 40%, invece che del 50%, dei voti validi...). Ed è probabile che in tal modo i possibili inconvenienti diminuirebbero; è certo però che si ridurrebbe anche il rispetto della volontà dell'elettorato quanto alla possibile bocciatura del collegamento del candidato eletto sindaco. In realtà, come si è già accennato, si tratta di moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore, in quanto implicano la collocazione lungo più possibili linee del delicato bilanciamento tra la previsione (ed il rispetto) del voto disgiunto e la correzione dei suoi effetti mediante un meccanismo di rettifica in senso maggioritario con incidenza variabile a seconda della linea di bilanciamento prescelta."

imposto la modifica delle norme del Tatarellum che permettevano l'assegnazione di seggi aggiuntivi (sent. 188/11<sup>227</sup>).

Dall'entrata in vigore della l. 270/05, tuttavia, la Corte si dimostrò molto più attenta alla questione. Il premio di maggioranza privo di una soglia minima fu il principale bersaglio delle sentenze monitorie 15 e 16/08 e 13/12<sup>228</sup>, ma solo con la sent. 1/14 la Corte, finalmente, rilasciò la tensione accumulata in quasi un decennio di applicazione del premio di maggioranza nelle elezioni politiche, provvedendo a cancellare il premio senza soglia. Nell'ormai celeberrima (ma sorprendentemente breve) sentenza, i giudici costituzionali, pur riconoscendo che non esiste "un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico"<sup>229</sup>, sottoposero a test di ragionevolezza (*rectius*, di proporzionalità) la disciplina della legge 270/05, verificando la sussistenza di un sufficiente bilanciamento tra le due esigenze costituzionali dell'uguaglianza del voto e della governabilità<sup>230</sup>. Tuttavia, il sistema, che si professava proporzionale (art. 1, comma 2, del novellato d.P.R. 361/57), non lo era che sulla carta, in quanto avrebbe potuto, in teoria, garantire una consistente maggioranza alla Camera anche a liste ben poco rappresentative<sup>231</sup>. Ancora meno ragionevole si presentava il premio di maggioranza

---

<sup>227</sup> Nel caso di specie, lo Statuto pugliese prevedeva 70 consiglieri, mentre la legge elettorale aveva mantenuto il meccanismo di "doppio premio" del Tatarellum, in base al quale per raggiungere la proporzione corretta di seggi era eventualmente necessario aggiungere scranni al Consiglio.

<sup>228</sup> "L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi.", Sent. 15/08, Considerato in diritto § 6.1.

<sup>229</sup> Sent. 1/14, Considerato in diritto § 3.1.

<sup>230</sup> "Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.", Ibid.

<sup>231</sup> È interessante notare come la Corte non abbia minimamente tenuto conto, in sede di motivazione, dei risultati elettorali di qualche mese prima, quando il centrosinistra aveva conquistato la maggioranza con il 29,55% dei voti (a fronte del 29,18% del centrodestra), mentre lo farà nella sent. 193/15. Inoltre, per giustificare la violazione del "legittimo affidamento" in capo all'elettore "tradito" da una clausola fortemente maggioritaria all'interno di un sistema che si professava proporzionale, la Consulta si rifà alla giurisprudenza del BVerfG. Peraltro, è quantomeno discutibile affermare che la l. 270/05 abbia mai creato aspettative di proporzionalità, essendo stata venduta dai suoi promotori come la legge "con cui si conosce il vincitore la sera stessa delle elezioni". Con le parole della Corte "Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto .... Esso, 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 prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, 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 (BVerfG, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952)." Ibid.



al Senato, che, come è noto, in realtà attivamente impediva la formazione di una stabile maggioranza per qualunque forza politica, centrodestra escluso<sup>232</sup>.

I principi enucleati dalla Corte nella sentenza 1/14 furono presto utilizzati da vari giudici *a quo* per sollevare questioni di costituzionalità in merito alle leggi elettorali locali, ma la Corte (sent. 275/14) non ritenne di dover censurarle<sup>233</sup>, operando un agile *distinguishing* non tanto tra enti locali e Parlamento nazionale<sup>234</sup>, quanto piuttosto tra sistemi a turno unico e a doppio turno, forte anche di una sentenza del Consiglio di Stato (sent. 4680/13) che asseriva lo stesso principio. In modo ancora più sottile, nella sent. 193/15 sulla legge elettorale lombarda la Corte dichiarò inammissibile la censura *re premio* di maggioranza perché “nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente”<sup>235</sup>.

Infine, la monumentale sent. 35/17 (ripresa poi anche dalla 239/18), che pure non verteva direttamente sul premio di maggioranza, stabilì che la soglia del 40% per l’assegnazione dei seggi aggiuntivi al primo turno era accettabile, in quanto “tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con gli obbiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall’altro.”<sup>236</sup> La Corte inoltre non condivise le preoccupazioni dei giudici remittenti in merito al fatto che la soglia era calcolata rispetto ai voti validi, e non ai voti totali o agli elettori, potenzialmente permettendo l’assegnazione del premio anche con infimi valori assoluti di votanti. Tuttavia, a causa della curiosa identificazione del ballottaggio come prosecuzione del primo turno di votazioni (si veda *infra*), l’assegnazione del premio di maggioranza alla lista vincitrice al secondo turno fu interpretata come un aggiramento artificioso della soglia minima per accedere al premio,

---

<sup>232</sup> Grazie alla per niente casuale distribuzione dei premi regionali al senato. Si veda E. Sorrentino, “La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale”, *federalismi.it*, 2/2019, pp. 19-20.

<sup>233</sup> Nella fattispecie, la legge elettorale dei Comuni del Trentino-Alto Adige.

<sup>234</sup> Distinzione pure menzionata, per ben tre righe, che riportiamo, all’inizio dell’intero paragrafo destinato a giustificare la differenza tra i due sistemi: “La normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l’elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta.”, Corte cost., sentenza 275/2014, Considerato in diritto § 3.1. Si veda anche L. Trucco, “Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)”, in *Consulta online*, Studi, 2015, I, 66 ss.

<sup>235</sup> Corte cost., sent. 193/2015, Considerato in diritto § 3.1: “Come risulta dal verbale delle operazioni elettorali, infatti, nelle elezioni regionali del 24 e 25 febbraio 2013, a fronte di una percentuale del 42,81 per cento di voti ottenuta dal candidato eletto Presidente, le liste a lui collegate hanno conseguito il 43,07 per cento dei suffragi, raccogliendo un consenso che le ha portate a superare la stessa soglia fissata per il Presidente.” Per un’analisi dell’ordinanza di rimessione del TAR Lombardia, si veda M. Massa, “Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?”, *Forumcostituzionale.it*, 15/1/2014.

<sup>236</sup> La Corte, tra l’altro, ne approfitta per confermare la classificazione proposta *supra*, distinguendo per la prima volta tra premio di maggioranza e premio di governabilità: “Le disposizioni portate ora all’esame di legittimità costituzionale prevedono, invero, una soglia minima di voti validi per l’attribuzione del premio, pari al 40 per cento di questi. Si è pertanto in presenza di un premio “di maggioranza”, che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un’assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa. [la soglia è ragionevole] A ritenere il contrario, si dovrebbe argomentare la non compatibilità con i principi costituzionali di una determinata soglia numerica per l’attribuzione del premio, fino a considerare – quale condizione per il positivo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina premiale – la sola attribuzione, non già di un premio “di maggioranza”, ma di un premio “di governabilità”, condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, e destinato ad aumentare, al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto.” Sent. 35/17, Considerato in diritto § 6.

con poco riguardo per la voluta impostazione maggioritaria della l. 52/15, sacrificata sull'altare della "logica prevalente della legge, fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi"<sup>237</sup>.

Riassumendo, la Corte ha senza dubbio stabilito che l'istituto del premio di maggioranza per le elezioni politiche è legittimo solo se condizionato ad una soglia minima di accesso (il 40% è accettabile, ma potrebbe anche essere inferiore) che non distorca eccessivamente il risultato; per i Comuni *nulla quaestio*, il premio non presenta profili problematici anche se è privo di soglia e ben più consistente di quelli previsti dalle leggi 270/05 e 52/15; sui premi di maggioranza delle Regioni la Corte non si è ancora esplicitamente espressa.

#### 3.2.4.4 – PREFERENZE

La possibilità di esprimere preferenze per un particolare candidato è una caratteristica tipica dei sistemi proporzionali che prevedano una lista di candidati, in una sorta di compromesso tra la personalizzazione estrema del FPTP e la totale "partitizzazione" dell'elezione che tipicamente si associa al voto di lista<sup>238</sup>. In Italia, come è noto, il voto di preferenza è stato ampiamente utilizzato fino all'inizio degli anni '90, quando la crisi del sistema dei partiti portò una vasta parte dell'opinione pubblica ad associarle con prassi inaccettabili<sup>239</sup>, al punto ridurle da tre a una nel celebre referendum del 1991. I successivi sistemi (Matarellum e Porcellum) non prevedevano la possibilità del voto di preferenza, al contrario di quelli locali e regionali.

La Corte costituzionale si è pronunciata pochissime volte su questo argomento, quasi solo negli ultimi anni. Come ricordato poc'anzi, il tema delle preferenze è indissolubilmente legato a quello delle liste di candidati, per cui è evidente che, nel caso di sistemi che prevedano, anche parzialmente, l'uso di collegi uninominali, il voto di preferenza non sia permesso<sup>240</sup>. Inizialmente, i giudici, forti del sostanziale consenso tra le forze politiche sulla bontà e opportunità del proporzionale puro, si espressero come se le preferenze fossero una sorta di variabile semi-indipendente del sistema elettorale: nella sentenza 203/75, richiamata *supra* in merito al potere dei partiti sulle liste, si specifica chiaramente che "le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti o dei gruppi politici occasionali ..., non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza"<sup>241</sup>.

Stando così le cose, è chiaro che la prima (e principale) occasione in cui la Corte ha avuto modo di parlare di preferenze fu la sentenza 1/14<sup>242</sup>, che aveva ad oggetto la l. 270/05. Nell'ordinanza 12060/13, la Cassazione aveva esplicitamente sollevato un'obiezione in merito all'esistenza delle liste bloccate, che, "non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito, cui è

---

<sup>237</sup> Id., § 9.2.

<sup>238</sup> La disciplina del voto di preferenza parrebbe più legata all'elettorato attivo, ma in realtà quest'ultimo non comprende le modalità pratiche di voto, quanto piuttosto l'accesso allo stesso, mentre il voto di preferenza, pur non influenzando il risultato politico dell'elezione, indica quali candidati all'interno di una lista verranno effettivamente eletti, trovandosi così a far parte della formula elettorale.

<sup>239</sup> "Brogli ed altre pratiche, non conformi ad un corretto rapporto fra elettori ed eligendi, che variamente si possono realizzare attraverso la gestione delle preferenze", sent. 47/91, Considerato in diritto § 6.

<sup>240</sup> Oltre all'attuale legge elettorale, che non permette voto di preferenza tra i quattro candidati del listino bloccato, si ricordi la legge elettorale federale tedesca, che permette il voto personale nel collegio uninominale, ma prevede liste bloccate a livello di *Land* per la parte proporzionale. Le preferenze non possono essere espresse neanche nel sistema spagnolo, così come, naturalmente, né in quello francese, né in quello inglese, né in quello USA.

<sup>241</sup> Sent. 203/75, Considerato in diritto § 3.

<sup>242</sup> Anche perché il Matarellum non è mai stato analizzato dalla Corte in sedi diverse dall'ammissibilità dei referendum e la l. 52/15, esaminata nella sentenza 35/17, permetteva l'espressione di massimo due preferenze.

rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, renderebbero il voto sostanzialmente “indiretto”<sup>243</sup>, violando il fondamentale principio dell’elezione diretta del Parlamento (previsto, *inter alia*, anche dal primo Protocollo alla CEDU). In pratica, all’elettore veniva solo chiesto di decidere il partito a cui dare il suo voto, senza alcuna possibilità di influenzare direttamente la scelta degli individui effettivamente eletti. Secondo la Corte le condizioni previste dalla legge risultavano “tali da alterare per l’intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell’elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all’art. 48 Cost”<sup>244</sup>.

I giudici costituzionali, in una sentenza che già, come abbiamo visto, fu rivoluzionaria sotto numerosi aspetti, presero così a cuore la mancanza di una qualunque modalità atta a garantire un vero rapporto diretto tra parlamentari e votanti da compiere l’estremo passo di emettere, su questo preciso profilo, un dispositivo *additivo*, che censurava le norme rilevanti dei TU di Camera e Senato “nella parte in cui non consentono all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l’elezione.”<sup>245</sup> Non c’è bisogno di sottolineare quanto fosse assolutamente impensabile nella dottrina costituzionale fino a quel momento che una Corte che aveva fatto della discrezionalità legislativa in materia elettorale un suo punto di riferimento fin dall’inizio della sua giurisprudenza riscrisse di suo pugno una parte della disciplina. Se da un lato questo passo ha scontentato parte della dottrina<sup>246</sup>, dall’altro mostra chiaramente quanto turbati fossero i giudici per i danni alla democrazia che la l. 270/05 aveva provocato<sup>247</sup>.

Sempre nella 1/14, però, la Corte indicò a quali condizioni un sistema elettorale può fare a meno delle preferenze: nello stesso passaggio in cui aveva castigato le questionabili scelte legislative della maggioranza del 2005, si legge che il sistema vigente non era “comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l’effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l’effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).”

---

<sup>243</sup> Sent. 1/14, Considerato in diritto § 5.

<sup>244</sup> Id., § 5.1, citando la sent. 16/1978.

<sup>245</sup> Ibid.

<sup>246</sup> In generale, le più diffuse critiche all’approccio della Corte nella sentenza 1/14 riguardarono la decisione sull’ammissibilità della questione. Non mancarono tuttavia alcune accuse di immaginativa fantasia giurisprudenziale (per quanto riguarda l’indicazione delle elezioni come “rapporto esaurito” ben prima della verifica dei poteri) o di *overreach* nel riscrivere la disciplina elettorale sottraendo alle Camere la possibilità di attivarsi (possibilità che, beninteso, le Camere avevano avuto ogni singolo giorno dei precedenti otto anni). Si vedano, per esempio, A. Riviezzo, “Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l’annullamento irretroattivo come l’abrogazione. È arrivato l’“abrogamento”?”, *Forum Quaderni Costituzionali*, 10/3/14, consultato il 20/7/20; A. A. Demmig, “Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della corte costituzionale”. *Rivista AIC*, 2/2019, 4/4/19, consultato il 20/7/20.

<sup>247</sup> Anche il linguaggio della sentenza spinge ad una ricostruzione in questo senso: “Nella specie, tale libertà risulta compromessa, posto che il cittadino è chiamato a determinare l’elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce. Questi, invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell’ordine di presentazione, sì che anche l’aspettativa relativa all’elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell’eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito. In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione”. Ibid.

Ciò significa che, come poi confermato dalla sentenza 35/17, la Corte in realtà non difende il voto di preferenza in quanto tale, né impone al legislatore di prevedere sempre e comunque l'eleggibilità diretta dei candidati: il passo riportato mostra come l'imperativo costituzionale da difendere sia la conoscibilità dei candidati, che chiaramente è garantita nei collegi uninominali, ma che può essere, secondo la Consulta, altrettanto assicurata da liste "brevi", in cui la scelta dei candidati e dell'ordine degli stessi rimane al partito, ma all'elettore si può legittimamente richiedere di attivarsi per conoscere chi sta votando<sup>248</sup>.

A riprova di questo, i giudici ribadirono nella sent. 35/17 che "mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati."<sup>249</sup> Ora, il sistema disegnato dalla legge 52/15 era differente sotto tre aspetti: innanzitutto, le liste erano state immaginate come ben più brevi di quelle previgenti (dato che i collegi al massimo eleggevano 9 deputati); secondariamente, solo il capolista era bloccato, ovvero eletto meccanicamente qualora il conteggio avesse assegnato un seggio alla lista nel collegio; infine, e in modo dirimente, la legge 52/15 permetteva due voti di preferenza, di genere diverso.

Appare pertanto evidente come la Corte, sulla questione delle preferenze, non ritenga che siano necessarie per la costituzionalità del sistema nel suo complesso, a patto che vengano rispettate *alternativamente* due condizioni: o si prevedono liste bloccate (apparentemente anche medio-lunghe), ma solo per una parte dei seggi (si può pensare a qualcosa di simile al Mattarellum, che aveva liste bloccate per il 25% dei seggi), oppure le liste, che, a questo punto, possono coprire anche tutti i seggi a disposizione, devono indefettibilmente essere abbastanza brevi da garantire all'elettore "l'effettiva conoscibilità" dei candidati. In teoria, quindi, un sistema FPTP puro sopravviverebbe allo scrutinio (perché tutti i candidati sono conoscibili), così come probabilmente supererebbe l'esame della Corte l'attuale legge 165/17, che si prevede liste bloccate per l'assegnazione di poco più meno di due terzi dei seggi, ma molto brevi (da 4 candidati) e comunque permette l'elezione diretta, tramite collegio uninominale, dei restanti parlamentari.

#### 3.2.4.5 – BALLOTTAGGIO

Il ballottaggio, ovvero un secondo turno di votazioni tra candidati selezionati al primo turno (generalmente i migliori due), è una caratteristica relativamente recente nel panorama del sistema elettorale italiano repubblicano<sup>250</sup>: introdotto solo a livello locale negli anni '90, è da allora rimasto appannaggio delle elezioni comunali per i centri con più di 15.000 abitanti, fino alla legge 52/15, che, come abbiamo visto *supra*, introduceva un rivoluzionario turno di ballottaggio *tra liste* (anziché tra candidati), al fine dell'assegnazione del premio di maggioranza.

La Corte non si è occupata in modo esauriente della materia del ballottaggio<sup>251</sup>, ma la disamina delle poche sentenze in materia ci permette di enucleare i seguenti principi: innanzitutto, dalla sentenza 106/96 si

---

<sup>248</sup> Nelle liste previste dalla legge 270/05, nelle circoscrizioni più grandi per la Camera poteva facilmente capitare che le liste contenessero una quarantina di nomi, come in Lombardia II (45), Emilia-Romagna (45), Puglia (42) e Lombardia I (40). Al Senato, la Lombardia poteva tristemente vantare il primato tra le liste di candidati, che potevano raggiungere i 49 nomi.

<sup>249</sup> Sent. 35/17, Considerato in diritto § 11.2.

<sup>250</sup> Era invece stato usato nelle elezioni della Camera del Regno tra l'unità e il 1881 e tra il 1892 e il 1919.

<sup>251</sup> Esclusa una pronuncia del 1965 (che peraltro parlava di tutt'altro), la parola "ballottaggio" appare nelle decisioni della Corte solo 12 volte: di queste, una riguarda l'ammissibilità del referendum del 1993 in materia di elezioni comunali, un'altra l'utilizzabilità del ballottaggio in sede di rinnovo degli organi dell'Ordine degli avvocati, due appartengono alla serie delle sentenze sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali, una si occupa incompatibilità, un'altra di collegamenti tra liste di minoranza. In tutti questi casi, la parola "ballottaggio" è stata usata una sola volta.

evince che il ballottaggio è un turno di votazioni ontologicamente diverso dal primo e i due “rispondono a logiche diverse”<sup>252</sup>. Nel caso di specie, ovviamente riferito alla normativa locale, la Corte osservò:

*Nel primo turno l'elettorato è chiamato ad esprimersi sia per i candidati alla carica di sindaco, sia per le liste che concorrono per la composizione del consiglio comunale. Quindi, ancorché espresso in un'unica scheda, il voto è doppio e... può essere anche disgiunto .... L'ammissibilità del voto disgiunto comporta conseguentemente che è ben possibile che in consiglio vi sia una maggioranza contrapposta al sindaco, come anche che vi sia una situazione di equilibrio tra consiglieri eletti nella lista o nelle liste collegate al sindaco e consiglieri eletti in altre liste. ...*

*Nel turno di ballottaggio, invece, la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica ... Inoltre la evenienza in cui il premio di maggioranza è attribuito al turno di ballottaggio è - per definizione - quella in cui il corpo elettorale si presenta particolarmente frammentato posto che né alcun candidato sindaco, né alcuna lista hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno. Frammentazione che invece manca nel caso in cui già il primo turno riveli l'esistenza di un candidato sindaco "forte" che riesce a raggiungere la maggioranza assoluta dei consensi, e l'esistenza, insieme, di una lista a lui collegata altrettanto "forte" per aver anch'essa conseguito la maggioranza assoluta. Frammentazione che neppure si verifica nella ipotesi che vede contrapporsi ad un candidato sindaco "debole", perché costretto a ricorrere al ballottaggio, una lista di opposizione "forte", tanto da avere conseguito la maggioranza assoluta al primo turno. È questo carattere frammentato del voto espresso al primo turno che vale a connotare e differenziare ulteriormente il turno di ballottaggio con premio di maggioranza; e conseguentemente giustifica una diversa valutazione del legislatore che, consentendo nuovi collegamenti e prevedendo un ben più sostanzioso premio di maggioranza, mira ad incentivare nel secondo turno una aggregazione delle forze in campo più accentuata di quella rivelatasi insufficiente al primo turno.<sup>253</sup>*

La presenza del ballottaggio serve quindi per porre rimedio ad una situazione politica molto frammentata fotografata al primo turno, restringendo opportunamente le opzioni dell'elettore per creare un consenso intorno ad un candidato e alle liste che lo sostengono. Pochi mesi dopo, la Corte confermò ulteriormente questo principio interpretando la l. 81/93 nel senso che i candidati sindaci non eletti prendono un seggio in Consiglio comunale prededotto dalle liste con cui erano collegati al primo turno, quand'anche una di queste ultime abbia appoggiato un altro candidato al ballottaggio<sup>254</sup>.

Infine, passando al livello nazionale, non si può non far menzione anche in questa sezione della sentenza 35/17, in cui la parola “ballottaggio” appare 112 volte, più che in tutto il resto della produzione giurisprudenziale della Corte finora. Come è noto, la legge 52/15 prevedeva, nel caso nessuna lista avesse raggiunto il 40% al primo turno, un ballottaggio tra le due liste più votate, al solo fine di assegnare il premio di maggioranza; mancando una qualunque soglia per l'accesso al secondo turno, la Consulta lo ha giudicato illegittimo in quanto “una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo

---

Sono quindi 6 le sentenze in cui la Corte ha effettivamente parlato di ballottaggio, e ancora meno quelle in cui ha detto qualcosa di analizzabile.

<sup>252</sup> Corte cost., sent. 107/1996, Considerato in diritto § 2.2.

<sup>253</sup> Id., Considerato in diritto § 2.3.

<sup>254</sup> Corte cost., sent. 135/1996.

turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente<sup>255</sup>. Nell'argomentare contro il ballottaggio dell'Italicum, la Corte tuttavia si è discostata dalla sua precedente interpretazione del ballottaggio come un secondo e diverso turno di votazioni, ordinato a fini differenti, lasciando però chiaramente intendere che "non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. ... sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati [ad essere illegittime]"<sup>256</sup>.

Questo *distinguishing* si è basato su tre diverse considerazioni: innanzitutto, e forse in modo dirimente, a causa di alcune disposizioni della l. 52/15, da cui poteva essere dedotto che "il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione"<sup>257</sup>: in particolare, la Corte ha puntato il dito contro l'impossibilità di collegamenti tra liste al secondo turno (come è invece possibile nella legge comunale) e, soprattutto, in quanto "la ripartizione percentuale dei seggi"<sup>258</sup> per tutte le liste tranne la vincitrice sarebbe rimasta la medesima al secondo turno. In secondo luogo, la Corte ha ribadito che, mentre l'elezione del sindaco (a cui è collegata quella del Consiglio comunale) "si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale", le elezioni politiche formano "due assemblee che compongono la rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione"<sup>259</sup>. Infine, un'analisi comparatistica proposta dalle parti private ha posto la Corte davanti all'inevitabile fatto che il sistema disegnato dalla legge 52/15

---

<sup>255</sup> Sent. 35/2017, Considerato in diritto § 9.2.

<sup>256</sup> Ibid. Per un'analisi molto critica della sentenza 35/17, in particolare sulla ricostruzione dell'istituto del ballottaggio, si veda P. Pasquino, "La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio", in *Forum Quaderni Costituzionali*, 6/4/17. Si veda anche R. Dickmann, "la Corte costituzionale trasforma l'Italicum in un sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere", *federalismi.it*, 4/2017, p. 15. Si parla qui di "argomentazioni acrobatiche" dei giudici costituzionali.

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> Va detto in verità che la ripartizione percentuale dei seggi che rimarrebbe invariata tra il primo e il secondo turno è anche l'unica effettivamente calcolata dall'Ufficio centrale come ultima operazione prima di ripartire i seggi nelle circoscrizioni, esattamente come succede alle elezioni comunali. Sapendo che il sistema è costruito per dare ad una lista 340 seggi, inevitabilmente alle altre viene assegnata una quota proporzionale dei 277 seggi rimanenti (630 – 12 Estero – 1 Valle d'Aosta – 340 premio). Il ballottaggio, come scrive la Corte nello stesso capoverso, serve solo ad identificare quale lista ottiene 340 seggi tra le due ammesse al secondo turno, pertanto nessun *vulnus* democratico è riscontrabile nel fatto che la formula per calcolare quanti seggi sono attribuiti alle liste di minoranza (il comma 3 del riformato art. 83 del TU 361/57) sia la stessa a prescindere dallo svolgimento o meno del turno di ballottaggio. Semmai, il secondo turno permette una diversa distribuzione dei seggi proprio per le liste che non partecipano al ballottaggio: se infatti poniamo che le due liste più votate abbiano raccolto al primo turno, rispettivamente, il 30% e il 10% dei voti validi, qualora al ballottaggio vinca la prima i 277 seggi saranno distribuiti con rapporti di forza molto più a favore delle liste che non sono passate al secondo turno (1/7 – 40 seggi – per la lista perdente al ballottaggio, 6/7 – 237 seggi – per le altre), mentre in caso contrario le liste non ammesse si spartirebbero molti meno seggi (3/7 – 120 seggi – alla lista perdente al ballottaggio, 4/7 – 157 seggi – alle altre). Per cui, in realtà, qualora si svolga il turno di ballottaggio, la "ripartizione percentuale dei seggi" dipende in misura determinante dall'esito del secondo voto; qualora invece non avvenga il ballottaggio, il turno è unico ed il calcolo immediato. Per una difesa del ragionamento della Corte (che comunque ribadisce la sostanziale inappropriata espressione usata nella sentenza), si veda D. Casanova, L. Spadacini, "Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring.", *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2017, 10/5/17.

<sup>259</sup> Sent. 35/17, Considerato in diritto § 9.2. Una simile osservazione era già stata fatta nella sent. 1/14.

sarebbe stato un *unicum* mondiale, (assimilabile solo, secondo alcuni, al sistema ungherese<sup>260</sup>): il ballottaggio è usato, nelle elezioni parlamentari estere, solo per determinare il vincitore in un collegio uninominale (come in Francia), ma mai per indicare la forza politica che avrà la maggioranza in Parlamento<sup>261</sup>.

Pertanto, il turno di ballottaggio previsto dalla legge 52/15 è stato visto più come il tentativo di imporre al corpo elettorale una scelta binaria, priva di soglie d'accesso significative<sup>262</sup>, atta a creare artificialmente una maggioranza inesistente nel paese, che come il mezzo per coagulare intorno alle due liste in lizza un consenso più vasto, da ricercarsi negli elettori delle liste non ammesse al secondo turno (che la Corte sembra sostanzialmente ignorare, come se non avessero interesse a partecipare al ballottaggio).

A seguito della sentenza 35/17 parte della dottrina<sup>263</sup> si è interrogata, più per curiosità accademica che *de iure condendo*, su come potrebbe configurarsi un ballottaggio "costituzionale" per la legge elettorale politica. Alcune ipotesi includono semplicemente l'aggiunta di una soglia minima di voti per poter accedere al secondo turno (con l'evidente *caveat* che si dovrebbero prendere contromisure legislative nel caso in cui solo una lista superi la soglia, più liste la superino o nessuna lista la superi) o la possibilità di appiattimento tra liste tra il primo e il secondo turno o ancora la modifica del premio (da mobile a fisso o a proporzionale ai seggi ottenuti al primo turno)<sup>264</sup>.

### **3.3 – GIURISPRUDENZA CIVILE**

La Corte di Cassazione ha più volte affrontato la materia elettorale, anche se, da tribunale di ultima istanza e con funzione nomofilattica, da un punto di vista decisamente differente da quello della Corte costituzionale: per quanto la legge le riconosca particolari poteri, anche di cognizione diretta, in questo ambito<sup>265</sup>, la stragrande maggioranza dei casi affrontati dalle Sezioni Unite<sup>266</sup> ha avuto come oggetto il regolamento di giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario<sup>267</sup>.

---

<sup>260</sup> Che garantisce indefettibilmente una sovrarappresentazione al partito di maggioranza relativa grazie alla combinazione di collegi maggioritari disegnati ad arte e quota proporzionale con soglia di sbarramento al 5%. In realtà, il sistema ungherese è molto più simile al Mattarellum che all'Italicum e le parti private sembrano aver puntato più alla nefasta nomea delle elezioni ungheresi che ad una qualsiasi forma di confronto tra i due sistemi. La Corte tuttavia cita testualmente la memoria di parte, in cui si descrive l'Ungheria come "«forse» non un modello da imitare". Id., Ritenuto in fatto, § 10.1.

<sup>261</sup> Sempre l'esempio francese permette di distinguere tra l'elezione, con secondo turno di ballottaggio, del Presidente della Repubblica, che ha consistenti poteri di nomina e di influenza sulla compagine governativa, e il sistema dell'Italicum: esiste comodamente la possibilità che il partito del Presidente non ottenga la maggioranza all'Assemblea Nazionale, come già successo in passato nei periodi di *cohabitation*.

<sup>262</sup> In teoria, l'unico sbarramento all'accesso al ballottaggio era rappresentato dal 3% a livello nazionale necessario per partecipare alla distribuzione dei seggi.

<sup>263</sup> Altra parte considera il ballottaggio tra liste semplicemente incostituzionale *per se*. Si veda L. Spadacini, "I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale", in *forumcostituzionale.it*, 1/2014, p. 4 ss.

<sup>264</sup> Si veda sempre Casanova, Spadacini, *op. cit.*

<sup>265</sup> "Il Tribunale, la Corte di appello, la Sezione per il contenzioso elettorale, il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione, quando accolgono i ricorsi, correggono il risultato delle elezioni e sostituiscono al candidati illegalmente proclamati, coloro che hanno diritto di esserlo", L. 23/12/1966, n. 1147, Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo, GU n. 329 del 31/12/1966, art. 4. Cfr. Corte di Cassazione, Sez. I civ, sent. 19/03/2014, n. 6298: "Si deve osservare, infine, come, nei ricorsi in materia elettorale, i limiti della discrezionalità del giudice del rinvio vadano adeguati per tenere conto dei poteri di merito, eccezionalmente affidati alla Corte di cassazione: dal momento che, infatti, la Corte è in tali casi giudice non solo di legittimità ma anche di merito - ed a tal fine dispone, nell'ambito delle risultanze probatorie già acquisite nei precedenti gradi, di poteri di diretta cognizione e analisi dei fatti di causa - la censura di difetto di motivazione della sentenza impugnata non è deducibile in via autonoma, o,

Esistono tuttavia alcune decisioni della Suprema Corte che hanno rilevanza ai nostri fini, in quanto stabiliscono esplicitamente alcuni tratti necessari dei sistemi elettorali e/o permettono di individuare meglio la collocazione di queste norme nell'ordinamento.

Innanzitutto, la Cassazione ha provveduto, in ossequio alle norme di legge (il Codice del Processo Amministrativo, d.lgs. 104/10, dedica l'intero titolo VI del libro IV, "Procedimenti speciali", al contenzioso elettorale), a delimitare la rispettiva capacità di conoscere le dispute tra giudice ordinario e amministrativo. Nonostante la specialità, chiaramente indicata dal c.p.a., del procedimento giurisdizionale in materia elettorale, la Cassazione ha più volte ribadito che

*nelle controversie in materia di elezioni [amministrative, europee e regionali] la giurisdizione è ripartita tra il giudice amministrativo e quello ordinario in relazione al criterio di riparto del doppio binario, in rapporto, cioè, alla consistenza della situazione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo della quale si chiede la tutela, atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva<sup>268</sup>. Per conseguenza, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie afferenti a questioni di ineleggibilità, decadenza ed incompatibilità dei candidati, perché concernenti diritti soggettivi di elettorato passivo, mentre appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo le questioni attinenti alla regolarità delle operazioni elettorali, in quanto relative a posizioni di interesse legittimo, giusta il [C.p.a., art. 126], a norma del quale "il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province, delle regioni e all'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia";<sup>269</sup>*

Sempre in merito alla giurisdizione, tuttavia, la Cassazione si è anche occupata della riserva contenuta nell'art. 66 Cost.: la questione è particolarmente spinosa perché, dato per scontato che la giurisdizione delle Giunte parlamentari (e delle corrispondenti Aule) non può che attuarsi *dopo* le elezioni<sup>270</sup>, non esiste alcuna effettiva tutela per le istanze sollevate *prima* delle elezioni. La Suprema Corte, pur riconoscendo la

---

meglio, è di per sé irrilevante, potendo essa riesaminare direttamente la controversia a prescindere dalla motivazione adottata dal giudice di merito (Cass., sez. 1, 18 ottobre 2006, n. 22346; sui poteri di merito nelle controversie elettorali, cfr. Cass., sez. 1, 28 luglio 2004, n. 14199; 21 aprile 2004, n. 7593; 27 marzo 2000, n. 3684; 9 febbraio 1995, n. 1465; 7 marzo 1990, n. 1808); e ciò, sebbene il giudizio della Corte di cassazione si svolga al di fuori di ogni governo istruttorio e la conoscenza dei fatti le sia consentita solo in base agli atti e ai documenti già prodotti in giudizio e ritualmente riprodotti nella fase di cassazione, non essendo tale principio derogato dalla L. 23 dicembre 1966, n. 1147 (Cass., sez. 1, 28 luglio 2004, n. 14199; 21 aprile 2004, n. 7593; 9 febbraio 1995, n. 1465; 1 febbraio 1991, n. 966; 2 marzo 1988, n. 2197; 24 marzo 1984, n. 1939; 15 aprile 1982, n. 2258; 17 dicembre 1980, n. 6530; 11 marzo 1980, n. 1622). Al riguardo, in conclusione, le normali regole devono essere adattate al giudizio di rinvio nella materia elettorale: nel senso che quando la Corte di cassazione, all'esito di tale giudizio in cui ha poteri di merito, operi il rinvio dopo avere effettuato determinate valutazioni, a queste il giudice del rinvio resta pieno iure vincolato e le indicazioni in ordine al significato da attribuire ad alcuni elementi di prova valgono anch'esse a circoscrivere in una sfera invalicabile i suoi poteri."

<sup>266</sup> Esclusi quelli relativi ad altri tipi di elezioni, come quelle interne all'Ordine degli Avvocati o alle società.

<sup>267</sup> Anche perché, come è noto, "contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione", art. 111, ultimo comma, Cost.

<sup>268</sup> Corte di Cassazione, SSUU Civ, ord. 20/10/2016, n. 21262.

<sup>269</sup> Corte di Cassazione, SSUU Civ, ord. 26/05/2017, n. 13403.

<sup>270</sup> Sarebbe quantomeno curioso (per non dire palesemente incostituzionale, visto che l'unica eccezione alla regola dello scioglimento è contenuta nell'art. 77 per la conversione dei decreti-legge) che le Giunte delle Camere già sciolte venissero riconvocate apposta per decidere ricorsi in cui hanno palesi conflitti di interesse. Chiaramente, i medesimi conflitti sono ascrivibili anche alle Giunte costituite sulla base dei risultati delle elezioni, ma l'Assemblea costituente, nella sua infinita saggezza, ha ritenuto più rilevante l'indipendenza delle Camere, custodi della sovranità popolare, rispetto all'imparzialità del "giudizio" sul risultato delle elezioni politiche.



reale difficoltà conseguente, ha scelto di attenersi al dettato costituzionale anche per i reclami della fase preparatoria delle elezioni:

*In tema di operazioni elettorali riguardanti l'elezione del Parlamento, queste Sezioni Unite hanno già avuto modo di affermare che, dal D.P.R. n. 361 del 1957, art. 87<sup>271</sup>, si desume che la cognizione di ogni questione concernente le operazioni elettorali ... è affidata alla funzione giurisdizionale esclusiva delle Camere, per il tramite delle rispettive Giunte parlamentari, restando così preclusa qualsivoglia possibilità di intervento in proposito da parte del giudice ordinario e del giudice amministrativo<sup>272</sup>. In virtù di questo principio, che fa capo a quello più in generale di autodichia, si desume che le SU di questa Corte non sono, a maggior ragione, dotate del potere di regolare la giurisdizione delle stesse Giunte parlamentari, nel senso (voluto dall'attuale ricorrente) di sindacare se esse abbiano correttamente ammesso o meno una controversia elettorale alla propria giurisdizione.<sup>273</sup>*

La decisione in cui però la Cassazione ha dato il suo più esauriente compendio di interpretazione costituzionale della normativa elettorale è, senz'ombra alcuna di dubbio, l'ord. 12060, di cui abbiamo accennato *supra* perché alla base della sentenza 1/14. Alcuni passaggi dell'ordinanza sono difficilmente distinguibili, per lessico e impostazione filosofica, da una sentenza di tribunale costituzionale; per esempio, all'inizio della motivazione in diritto, la Cassazione dichiara che "l'espressione del voto - attraverso la quale si manifestano la sovranità popolare (art. 1, comma 2, Cost.) e la stessa dignità dell'uomo - costituisce oggetto di un diritto inviolabile (artt. 2, 48, 56 e 58 Cost., art. 3 prot. 1 CEDU) e "permanente" dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione."<sup>274</sup> Proseguendo nell'argomentazione della Suprema Corte, appare chiaro come i giudici (peraltro, seguendo molto da vicino le ragioni dei ricorrenti), abbiano inteso dare alla Consulta il *blueprint* di quella che poi è diventato il Considerato in diritto della sentenza 1/14, che, giova ricordarlo, riconobbe la fondatezza di tutte le questioni poste dalla Cassazione, nei termini e per le ragioni postulate dalla stessa.

Alcuni passaggi sono estremamente significativi; innanzitutto, si ha la collocazione del diritto di voto all'interno del panorama costituzionale, italiano e comparato, e della tutela multilivello dei diritti fondamentali (modello seguito anche nella prima parte di questa tesi):

---

<sup>271</sup> "Il quale stabilisce, con disposizione attuativa del principio di autodichia delle Camere affermato dall'art. 66 Cost., che è espressamente riservata all'Assemblea elettiva la convalida dell'elezione dei propri componenti, nonché il giudizio definitivo su ogni contestazione, protesta o reclamo presentati ai singoli Uffici elettorali circoscrizionali ed all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente".

<sup>272</sup>Cfr. Cassazione. SSUU Civ, n. 08/04/2008, n. 9151, citata anche *infra*, e n. 3731/13.

<sup>273</sup> Corte di Cassazione, SSUU Civ., sent. 11/12/2014, n. 26098. Si vedano, nello stesso senso, SSUU Civ 9152/08, 172/99 e 6568/84.

<sup>274</sup> Corte di Cassazione, Sez. I civ., ord. 17/05/2013, n. 12060, § 3.1. Esiste ampia dottrina, critica e meno critica, riguardo questa ordinanza, si vedano, *ex multis*, P. Zicchittu, "L'incostituzionalità della legge elettorale ovvero quando il giudice comune "confonde" Corte costituzionale e Parlamento. (Nota a Corte di Cassazione ordinanza n. 12060/2013)", in *Osservatorio AIC*, 1/2013, Novembre 2013: "Pare quasi che la Corte di Cassazione, per intervenire su una materia comunemente sottratta al sindacato di costituzionalità, abbia tentato di introdurre surrettiziamente una forma di ricorso "diretto" al giudice costituzionale"; F. Conte, "Un ricorso (quasi) diretto a tutela dei diritti fondamentali? Brevi considerazioni sull'ordinanza 12060/2013 della Cassazione Civile", in *www.forumcostituzionale.it*, 24/6/2013. M. Siclari, "Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di Cassazione", in *Nomos*, 1/2013; A. Gigliotti, "Violata la "zona d'ombra". La *quaestio legitimitatis* della legge elettorale", in *Nomos*, 1/2013; P. Carnevale, "La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte", in *Nomos*, 1/2013.

*Il fatto che la materia dei sistemi elettorali non abbia costituito oggetto di un'espressa disciplina nella Costituzione, che ha rimesso al legislatore ordinario la scelta e la configurazione del sistema elettorale, non significa che le norme legislative in materia non debbano essere concepite in un quadro coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento e, in particolare, con il principio costituzionale di uguaglianza, inteso come principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), e con il vincolo costituzionale al legislatore di rispettare i parametri del voto personale, eguale, libero e diretto (artt. 48, 56 e 58 Cost.), in linea con una consolidata tradizione costituzionale comune agli Stati membri (l'art. 3 prot. 1 CEDU riconosce al popolo il diritto alla "scelta del corpo legislativo"; di "suffragio universale diretto, libero e segreto" parla anche l'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, a proposito dell'elezione dei membri del Parlamento Europeo; sulla stessa linea l'art. 38 della Costituzione tedesca, art. 61 di quella belga e, sull'uguaglianza del voto, l'art. 3 di quella francese del 1958).<sup>275</sup>*

Secondariamente, la Suprema Corte si preoccupò di fornire alla Consulta modi per aggirare l'impossibilità sia di espunzione della normativa elettorale dall'ordinamento, sia di normazione discrezionale della Corte costituzionale<sup>276</sup>. Esaurite le questioni preliminari, la Cassazione passò a quelle di merito: le due censure fondamentali riguardavano il premio di maggioranza (declinato, in modo diverso, alla Camera e al Senato) e le liste bloccate lunghe, senza la possibilità di voto di preferenza<sup>277</sup>. La Corte immediatamente identificò come profilo problematico il fatto che fosse "sufficiente uno scarto minimo di voti per fare attribuire alla lista o coalizione vincente alla Camera un vantaggio in termini di seggi (340) rispetto a tutte le altre liste o coalizioni, che è ancor più evidente se si considera che il premio è attribuito a prescindere dal raggiungimento di un minimo di voti o di seggi. L'effetto è di trasformare una maggioranza relativa di voti (potenzialmente anche molto modesta) in una maggioranza assoluta di seggi, con un vantaggio rispetto alle altre liste o coalizioni che determina una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica (art. 1 Cost., comma 2, e art. 67 Cost.)."<sup>278</sup>

Riconosciuta la legittima finalità di assicurare stabilità al sistema parlamentare<sup>279</sup>, i giudici aggiunsero che in nessun caso la sproporzione tra voti e seggi poteva essere autorizzata se fosse stata "talmente grave da risultare irragionevole e, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost." In particolare, secondo la Cassazione, l'irrazionalità del sistema nasceva dal fatto che, pur garantendo una maggioranza alla coalizione vincente,

---

<sup>275</sup> Cass., ord. 12060/13, § 5.

<sup>276</sup> "È opportuno puntualizzare che la proposta questione di legittimità costituzionale non mira a far caducare l'intera L. n. 270 del 2005, né a sostituirla con un'altra eterogenea impingendo nella discrezionalità del legislatore, ma a ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati (concernenti - così anticipando le conclusioni - la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze), senza compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale a garantire il rinnovo degli organi costituzionali" Ibid.

<sup>277</sup> I ricorrenti avevano anche sollevato una questione relativa alla menomazione dei poteri del Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio (si veda Id., § 6 e 10: "è sufficiente considerare che il richiamato D.P.R. n. 361 del 1957, art. 14 bis, comma 3, ult. parte, puntualizza che "Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92 Cost., comma 2", risultando smentita la tesi della menomazione dei poteri del Capo dello Stato nella formazione del governo.") e alle diverse soglie di sbarramento previste tra la Camera e il Senato (§ 11.1: "E comunque la modulazione delle soglie di accesso alle due Camere rientra nella piena discrezionalità del legislatore il quale, al fine di evitare una frammentazione eccessiva delle liste, può provvedervi con una pluralità di soluzioni e di meccanismi che, se configurati in modo non irragionevole, si sottraggono al sindacato di costituzionalità"), ma la Cassazione le ritenne manifestamente infondate.

<sup>278</sup> Id., § 7.1

<sup>279</sup> Citando qui l'odg Perassi, Il Sottocommissione, 4/9/1946.

non garantiva per nulla che questa coalizione fosse effettivamente salda<sup>280</sup>, “stante la possibilità che, anche immediatamente dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio si sciogla o i partiti che ne facevano parte ne escano (con l'ulteriore conseguenza che l'attribuzione del premio, se era servita a favorire la formazione di un governo all'inizio della legislatura, potrebbe invece ostacolarla con riferimento ai governi successivi, basati su coalizioni diverse);”<sup>281</sup> Inoltre questa maggioranza artificiale era stata in grado di eleggere organi di garanzia dalla durata superiore alla legislatura stessa (giudici costituzionali e membri CSM, ma anche presidenti di authority).

Per quanto riguardava il Senato, inoltre, la Cassazione fece notare che il premio su base regionale risultava doppiamente irragionevole, perché non solo limitava l'uguaglianza del voto in maniera eccessivamente sproporzionata e, di nuovo, si basava su coalizioni raccogliatrici, ma era anche palesemente inutile a garantire una stabile maggioranza nell'Aula, perché il risultato sarebbe stato determinato da “una sommatoria casuale dei premi regionali che finiscono per elidersi tra loro e possono persino rovesciare il risultato ottenuto dalle liste e coalizioni di lista su base nazionale. Le diverse maggioranze regionali non avranno mai modo di esprimersi e di contare, perché il Senato è un'assemblea unitaria e il governo è nazionale.”<sup>282</sup> Inoltre, il premio, per evidenti motivi matematici, aveva entità diversa a seconda della Regione, favorendo neanche troppo implicitamente la coalizione che avesse uno storico margine di vantaggio nelle Regioni più popolose e alterando ulteriormente l'uguaglianza del voto<sup>283</sup>.

Il risultato delle norme del sistema della legge 270/05 favoriva “la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento,” compromettendo, e non aiutando, la formazione del governo e l'esercizio della funzione legislativa.

In ultimo, l'impossibilità di esprimere un voto di preferenza, secondo i supremi giudici, meritava di essere considerata dalla Consulta in virtù del fatto che varie norme costituzionali stabilivano (e ancora stabiliscono) “che il suffragio è “diretto” (oltre che “universale”) per l'elezione dei deputati e dei senatori; l'art. 48 Cost., comma 2, stabilisce che il voto è “personale” e “libero” (oltre che “eguale” e “segreto”); l'art. 3 prot. 1 CEDU riconosce al popolo il diritto alla “scelta del corpo legislativo”, in linea con le costituzioni di altri paesi Europei (i deputati “sono eletti direttamente dai cittadini” secondo l'art. 61 della Costituzione belga; l'art. 38 della Costituzione tedesca stabilisce che “i deputati del Bundestag sono eletti con elezioni a suffragio universale, dirette, libere, uguali e segrete”). La nostra Carta fondamentale – continuò la Cassazione – nel prevedere il voto “diretto”, esclude quindi implicitamente (ma chiaramente) il voto “indiretto” in qualsiasi forma esso possa essere congegnato dal legislatore.”<sup>284</sup>

Escludendo che i partiti potessero, aldilà di “concorrere a determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost.), direttamente nominare i parlamentari, la Cassazione concluse che ai cittadini dovesse comunque essere garantito di poter conferire un mandato diretto ai rappresentanti politici<sup>285</sup>, in modo libero e personale (e

---

<sup>280</sup> Che la frammentazione politica sia un peccato originario di questo Paese, è cosa nota. Fa tuttavia specie notare come tutte e tre le volte in cui è stato usato, il sistema della l. 270/05 ha portato o alla caduta del governo (Prodi e Berlusconi) o ad indicibili difficoltà politiche nel formarlo (Letta, Renzi e Gentiloni).

<sup>281</sup> Ord. 12060, § 7.1.

<sup>282</sup> Id., § 8.1.

<sup>283</sup> Si veda Id., § 8.2. Il centrodestra, come ricordato *supra*, era notoriamente più forte in queste Regioni. Prova ne è il fatto che, nelle due tornate elettorali del 2006 e 2013, quando il centrosinistra ottenne il premio alla Camera, non riuscì a garantirsi una maggioranza al Senato, al contrario di quanto avvenne nel 2008 con il centrodestra.

<sup>284</sup> Id., § 9.2. In realtà, come abbiamo visto, nella sezione precedente, il voto indiretto è pacificamente ammesso, a patto che risponda a certi requisiti e non sia previsto per le elezioni politiche.

<sup>285</sup> Qui la Cassazione, a parere di chi scrive, usa la parola “mandato” in senso atecnico, quando sostiene che “[i partiti] “concorrono alla espressione del voto” (per usare le parole dell'art. 4 della Costituzione francese), ma non possono

quindi non predeterminato dall'ordine di partito). La scelta limitata tra una lista ed un'altra non poteva valere, secondo la Corte, come sostituto della scelta dell'eligendo.

In conclusione, sebbene alla Corte di Cassazione non sia concessa, nel nostro ordinamento, la potestà di intervenire direttamente sulle norme in genere, e quindi anche su quelle elettorali, è indubbio che l'interpretazione data dall'organo apicale della giurisdizione sia di un'importanza straordinaria, perché influenza le decisioni di tutti i giudici, inevitabilmente anche quelli amministrativi, come vedremo *infra*. Inoltre, l'occorrenza storica dell'ord. 12060/13 dimostra *ad abundantiam* che il dibattito costituzionale sulla legislazione elettorale, se ha nelle decisioni della Consulta il suo campo di battaglia, sicuramente vede nelle argomentazioni della Cassazione una fondamentale palestra d'allenamento: quando la Corte costituzionale si trovò a dover decidere in merito alla costituzionalità della legge 270/05, i ragionamenti dei giudici costituzionali furono molto probabilmente influenzati da quelli dei loro colleghi del Palazzaccio, come dimostra la sostanziale identità di vedute e schemi argomentativi delle due decisioni. Infine, è proprio grazie alla Cassazione se in Italia la "zona franca" del diritto elettorale non è più tale: senza l'argomentazione in punta di diritto sulla differenza tra il *petitum* dell'azione di accertamento e la questione di legittimità costituzionale (unita, va detto, ad una certa rilassatezza della difesa erariale), l'ammissibilità dell'azione sarebbe stata probabilmente compromessa, nonostante l'evidente interesse pubblico e istituzionale al non lasciare una così determinante area del diritto (in senso oggettivo, ma anche e soprattutto soggettivo), l'essenza stessa della democrazia parlamentare, priva delle tutele costituzionali garantite dalla Costituzione, *in primis* l'intervento della Corte costituzionale.

Come dichiarato all'inizio di questa sezione, non si pretende di dare conto dell'intera produzione giurisprudenziale civile in materia, tuttavia può essere utile citare *ex plurimis* la sentenza 714/2018 della seconda sezione civile del Tribunale di Perugia: investito di un'azione di accertamento sul modello di quelle viste poc'anzi, ma in merito alle elezioni regionali, il giudice umbro dichiarò espressamente che riteneva la questione incidentale manifestamente infondata in quanto il sistema *majority assuring* è coerente con la forma di governo "presidenziale" delle Regioni ordinarie<sup>286</sup>.

### **3.4 – GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA**

I TAR e il Consiglio di Stato sono molto spesso chiamati in causa quando avviene un'elezione, in quanto, come abbiamo visto, la loro competenza copre la "regolarità delle operazioni elettorali" ogniqualvolta siano convocati i comizi, con la sola eccezione delle elezioni politiche. Il solo Consiglio di Stato registra quasi 800 pronunce in materia elettorale negli ultimi 20 anni, mentre l'intera giustizia amministrativa se ne è occupata, a vario titolo, quasi 3500 volte nello stesso periodo<sup>287</sup>.

I provvedimenti dei giudici amministrativi, tuttavia, occupandosi essenzialmente di procedimento elettorale (ammissione di liste, firme, vidimazioni ecc.) hanno un impatto rilevante sullo svolgimento delle elezioni, ma molto più ridotto in materia di formula elettorale o impostazione generale del sistema. Il contributo più rilevante allo sviluppo del dibattito politico-costituzionale in merito all'articolazione delle norme elettorali si ha in due campi: la giurisdizione del giudice amministrativo e l'impugnabilità degli atti del procedimento

---

sostituirsi al corpo elettorale. Vi è da chiedersi se sia rispettato il nucleo sostanziale dell'art. 67 Cost. che, prevedendo che "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato", presuppone evidentemente l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori.", *Ibid*. La mancanza di un vincolo di mandato parrebbe suggerire invece l'assenza di un mandato in quanto tale.

<sup>286</sup> Si veda "Umbria: «La legge elettorale è legittima»", *UmbriaOn*, 7/5/2018, disponibile presso <https://www.umbriaon.it/umbria-la-legge-elettorale-e-legittima/>, consultato il 20/7/20.

<sup>287</sup> Cifre da banca dati *Leggi d'Italia*.

elettorale. In entrambi i casi, si tenga presente, non sono le pronunce del giudice amministrativo ad aver “risolto” la questione, ma quelle della Cassazione o della Corte costituzionale, organi ben più atti allo scopo.

Iniziando dai limiti alla giurisdizione del giudice amministrativo, se è vero che, come abbiamo ampiamente visto nella sezione precedente, è la Cassazione l'arbitro finale della giurisdizione, è tuttavia il Consiglio di Stato che ha permesso di estendere la giurisprudenza della Suprema Corte anche ad aree fino a quel momento non coperte né da legislazione, né da *case law*. Il problema *de quo* era la giurisdizione sui reclami relativi ad alcuni atti preparatori delle elezioni politiche. La legge (il mai modificato art. 87 del TU 361/57 e il più recente art. 27 del d.lgs 533/93) riservava – e ancora riserva – alla Camera la “convalida della elezione dei propri componenti”, nonché il “giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente.” Tuttavia, in merito ad alcune di questi atti, come la presentazione delle liste, che è atto puramente amministrativo e sotto il controllo del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio elettorale centrale, alcuni giudici amministrativi<sup>288</sup> aveva ammesso la propria giurisdizione, intervenendo con ordinanze che ammettevano/escludevano liste o gli atti del Ministero collegati a queste attività.

La vicenda da cui scaturì la soluzione del conflitto fu la celebre contesa per l'utilizzo dello scudo crociato come contrassegno elettorale da parte delle numerose formazioni che dichiaravano la loro discendenza dalla scomparsa DC. Nel 2006, a seguito di un (patentemente inammissibile) conflitto di attribuzioni proposto dalla lista CODACONS – Democrazia Cristiana proprio in merito alla giurisdizione del TAR sull'ammissione delle liste alle elezioni politiche di quell'anno, la Corte costituzionale si dichiarò non competente a “risolvere conflitti negativi (o positivi) di giurisdizione (art. 362 cod. proc. civ.) e, pertanto, come richiesto dal ricorrente, «stabilire il potere giurisdizionale del Giudice amministrativo sulla materia»”<sup>289</sup>. Di conseguenza, la medesima questione si ripresentò alle elezioni del 2008, quando l'Ufficio elettorale centrale nazionale esclude il Partito della Democrazia Cristiana e il TAR Lazio<sup>290</sup> confermò la decisione. Il Consiglio di Stato, investito d'urgenza della questione, ritenendo che “le controversie relative alla fase antecedente le elezioni non trovano disciplina specifica<sup>291</sup> che “tali controversie, in quanto aventi ad oggetto atti amministrativi, devono ritenersi rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo”<sup>292</sup>, ammise alle elezioni anche la lista del Partito della Democrazia Cristiana, a due settimane dalle elezioni, ordinando al Ministero di provvedere coerentemente.

Il Senato, il Ministero e l'Ufficio centrale proposero quindi ricorso alla Cassazione e la Corte stabilì definitivamente che alle Camere spetta una “funzione giurisdizionale esclusiva, la cui estensione anche alla fase preparatoria elettorale, ed in particolare alle questioni di ammissione o esclusione delle liste dalla competizione” era già stata stabilita in altre sentenze<sup>293</sup>, nonostante le Giunte parlamentari avessero (a

---

<sup>288</sup> *Scilicet*, del TAR del Lazio. Cfr. CGA, ord. 218/2006.

<sup>289</sup> Corte cost., ord. 117/2006.

<sup>290</sup> TAR Lazio, sez. II bis, ord. 1618/2008.

<sup>291</sup> Secondo il collegio giudicante, ciò era “desumibile dalla decisione della Corte Costituzionale n. 117/06”, che però si limita a dichiarare l'incompetenza del giudice costituzionale a decidere regolamenti di giurisdizione. A simili conclusioni giunse la Cassazione: “Detta ordinanza del giudice delle leggi, infatti, ha semplicemente escluso che, in presenza del diniego sia del giudice amministrativo sia della Giunta per le elezioni della Camera dei deputati (“quale organo avente natura giurisdizionale”) di pronunciarsi su una questione di ammissione delle liste elettorali possa configurarsi un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, tale da giustificare l'intervento risolutore della Corte costituzionale, trattandosi invece di un conflitto (negativo) di giurisdizione da risolvere a termini del codice di procedura civile”, Corte di Cassazione, SSU Civ, 8/4/2008, n. 9151, § 2.2.

<sup>292</sup> Consiglio di Stato, sez. V, ord. 1744/2008.

<sup>293</sup> In particolare, la 8118 e la 8119/2006, che a loro volta richiamano precedenti ben più risalenti: “Questa Corte ha da un canto rilevato la natura amministrativa degli atti degli Uffici elettorali circoscrizionali e centrali (S.U. 22 marzo 1999 n. 172) e d'altro canto ha affermato il difetto assoluto di giurisdizione sia del Giudice ordinario che del Giudice

tratti) dichiarato la propria incompetenza a decidere di questi ricorsi. La Cassazione decise di ignorare la posizione espressa dalle Giunte “sia perché le posizioni di volta in volta assunte da tali giunte non appaiono sufficientemente univoche, sia perché è la giunta nominata dalla Camera parlamentare risultante dalla nuova elezione a doversi pronunciare sulla questione, sia infine perché alla appena ricordata autonomia ed indipendenza del Parlamento nell'esercizio delle sue prerogative costituzionali fa necessariamente da contrappeso l'autonomia e l'indipendenza della Corte di cassazione nell'esercizio della sua funzione nomofilattica.” In pratica, la Cassazione, obbedendo al dettato costituzionale ed esercitando la sua unica prerogativa di giudice di legittimità, dichiarò la competenza (para)giurisdizionale delle Giunte parlamentari sull'intero procedimento elettorale politico, nonostante una certa ciclica recalcitranza delle stesse Giunte, recalcitranza dovuta a motivi politici, ma anche alla mancanza di una “cultura del precedente” in organi che inevitabilmente sono rinnovati con una certa frequenza.

La seconda *vexata quaestio*, su cui la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di esprimersi, stavolta chiamando in causa la Corte costituzionale, riguardava l'impugnabilità degli atti endoprocedimentali (atti preparatori, come l'esclusione di una lista) legati alle elezioni pacificamente sottoposte alla giurisdizione amministrativa (Parlamento europeo, Regioni, Province, Comuni). Inizialmente, ogni tentativo di garantire ai cittadini elettori e candidati un rimedio efficace<sup>294</sup> si era infranto contro l'art. 2 della l. 1147/66, che permetteva l'*actio popularis* solo contro gli atti “successivi alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi”<sup>295</sup>. Nonostante una serie di decisioni della Corte costituzionale in cui questa norma era stata dichiarata compatibile con la Costituzione<sup>296</sup>, supportate anche dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato<sup>297</sup>, il TAR Liguria sollevò, nel 2009, una questione di legittimità costituzionale proprio in merito

---

amministrativo (Cass. 22 marzo 1999, Cass. 9 giugno 1997 n. 5135) su tali atti con riferimento particolare al regolare svolgimento delle operazioni elettorali.”

<sup>294</sup> E va da sé che, in materia di elezioni, è efficace solo un rimedio quasi istantaneo, cautelare, non *ex post*.

<sup>295</sup> NB la l. 1147/66 aveva introdotto l'art. 83-undecies nel d.P.R. 570/60, per cui l'impugnazione riguarda in realtà quest'ultimo articolo. Per quanto l'inciso riprodotto non parli di ulteriori impugnazioni di altri atti, questa era l'interpretazione maggioritaria, come riconosciuto anche dalla Consulta: “secondo l'interpretazione assunta quale regola di «diritto vivente» dal giudice rimettente, [l'inciso] escluderebbe l'autonoma impugnabilità di atti del procedimento elettorale immediatamente lesivi, come l'esclusione di liste o di candidati, la cui legittimità potrebbe così essere contestata solo in sede di impugnazione dell'atto conclusivo dell'intero procedimento, vale a dire la proclamazione degli eletti, così impedendo la tutela cautelare.” Corte cost., sent. 236/2010, Considerato in diritto § 1.

<sup>296</sup> In particolare, con gli artt. 24 e 113.

<sup>297</sup> In ultimo, nella decisione del 24/11/2005, n. 10, in cui l'Adunanza, dovendo trovare un'unità tra correnti giurisprudenziali divergenti (alcune che negavano totalmente l'impugnabilità, altre che l'ammettevano solo in caso di atti immediatamente lesivi, altre ancora che pretendevano poi, a pena di improcedibilità, l'impugnazione successiva dei risultati elettorali) spiegò che “La giurisprudenza, in sede di applicazione di tali disposizioni, ha originariamente preso atto del chiaro tenore della norma secondo cui l'impugnativa avverso le operazioni elettorali deve fare riferimento all'atto conclusivo del relativo procedimento, ossia all'atto di proclamazione degli eletti, dalla adozione del quale decorre il termine abbreviato di trenta giorni per la proposizione dell'impugnativa... La deroga al principio generale, secondo cui gli atti preparatori possono essere immediatamente impugnati ove siano suscettibili di concreta e diretta attuazione, con conseguenti effetti lesivi autonomi, è stata, quindi, giustificata mediante la considerazione che il sistema elettorale non può tollerare segmentazioni e interruzioni se non a pena di frustrare il raggiungimento dello scopo voluto dal legislatore, ossia di consentire lo svolgimento della consultazione alla data stabilita con il decreto di convocazione dei comizi (v. Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 1986, n. 156; 27 agosto 1971, n. 745)”, Diritto, § 3.2. L'Adunanza troncò il dibattito dichiarando lapidariamente che “contrariamente a quanto postulato dalla più recente giurisprudenza in materia, debba essere esclusa la possibilità di impugnazione, anche prima della proclamazione degli eletti, di tutti gli atti endoprocedimentali riguardanti le operazioni per le elezioni comunali”, Id., § 3.7, giustificando la scelta con la considerazione, poi smentita dalla Consulta, che una tale mancanza di rimedio non ledeva i diritti fondamentali (tanto più che si trattava, secondo l'Adunanza, solo di interessi legittimi) e avrebbe, in caso contrario, aperto la strada a ricorsi strumentali e propagandistici: “la concentrazione di tutte le impugnative, in un momento successivo alle elezioni, appare in grado di salvaguardare maggiormente i valori richiamati dai predetti resistenti, restando in questa maniera precluse le iniziative meramente strumentali che, in facile elusione degli

all'impossibilità, per una lista esclusa dalle elezioni provinciali di Savona, di ricorrere immediatamente contro l'esclusione, perdendo di fatto il diritto di partecipare alla competizione elettorale sulla base di un atto puramente amministrativo. La Corte, disattendendo le aspettative<sup>298</sup>, dichiarò incostituzionale la disposizione, in quanto "la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.". I giudici costituzionali non riscontrarono nessun particolare interesse pubblico a mantenere la non impugnabilità, soprattutto di fronte ad una palese negazione di diritti fondamentali in un contesto particolarmente sensibile come le elezioni."<sup>299</sup>

Il dialogo (e lo scontro) tra corti di merito e l'Adunanza plenaria, risolto (indirettamente) dalla Corte costituzionale permise di introdurre nell'ordinamento un'importante tutela aggiuntiva delle situazioni giuridiche soggettive, così come degli interessi legittimi, dei cittadini candidati ed elettori. Chiaramente, giova ricordare che tale tutela, come ampiamente dimostrato, non si applica proprio laddove sarebbe più necessaria, perché tanto più determinante per le politiche pubbliche è l'elezione, ovvero nel caso del rinnovo delle Camere.

Come è noto, gli anni '10 sono stati particolarmente prolifici dal punto di vista della giurisprudenza, costituzionale e non, in materia elettorale. Anche il Consiglio di Stato si è trovato più volte interpellato circa la costituzionalità delle leggi elettorali regionali e locali, il cui procedimento è impugnabile davanti al giudice amministrativo. Chiaramente, le questioni di rilevanza costituzionale non sono state, né avrebbero potuto esserlo, esaminate direttamente da Palazzo Spada, che poteva solo fornire tangenti risposte alle richieste di parte di sollevare questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale. È tuttavia estremamente interessante, da un punto di vista pratico, analizzare l'orientamento del Consiglio, considerato che per evidenti motivi è uno tra gli organi giurisdizionali meglio disposti per fungere da *gatekeeper* della Corte in materia elettorale. Nulla si sarebbe mai deciso in materia elettorale da parte della Consulta se i giudici ordinari e, in misura molto minore, quelli amministrativi, non avessero attivato l'esame incidentale.

---

invocati principi di buona fede e di correttezza, potrebbero dare adito più agevolmente a manovre distorsive ed accordi fraudolenti per falsare l'andamento delle votazioni." Id., § 3.8. Si veda pure *Il Foro Italiano*, Vol. 129, No. 5 (maggio 2006), pp. 255/256-261/262.

<sup>298</sup> Si veda P. Quinto, "Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte Costituzionale: una singolare coincidenza", in *www.giustizia.amministrativa.it*, 2010. Va inoltre notato, come anche riportato nella sentenza, che il legislatore si stava autonomamente muovendo verso una modifica della norma, tramite alcune deleghe legislative ("lo schema di Codice del processo amministrativo trasmesso alla Camera dei deputati il 30 aprile 2010, sulla base della delega legislativa di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitiva nonché in materia di processo civile), prevede, da un lato, l'abrogazione dell'art. 83-undecies del d.P.R. n. 570 del 1960 (All. 4, art. 2, comma 1, lett. b), e, dall'altro, la possibilità di impugnare immediatamente l'ammissione o la esclusione delle liste elettorali, senza attendere la proclamazione degli eletti (art. 129). Il citato art. 44 della legge n. 69 del 2009, infatti, ha delegato il Governo a «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi [...], mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni»." Sent 236/10, Considerato in diritto § 2.3).

<sup>299</sup> "Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio." Sent. 236/10, Considerato in diritto § 3.

Iniziando dal Parlamento europeo, il Consiglio di Stato nel 2011 ritenne che le norme sull'elezione della Camera si applicassero analogicamente anche alle elezioni europee per quanto riguardava lo slittamento dei seggi tra le circoscrizioni<sup>300</sup>, facendo quindi prevalere la *lex posterior* del 1984 che aveva come scopo l'effettiva distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni sulla base della popolazione, e non dell'affluenza al voto (rispetto alla disciplina del 1979, che però era ancora in vigore in sede di scrutinio).

Probabilmente come conseguenza delle persuasive argomentazioni contenute nell'ord. 12060/13 della Cassazione, persino prima che la Corte emanasse la sent. 1/14, alcuni candidati consigliere comunale, privati del seggio dai meccanismi premiali per le liste che supportano il sindaco eletto, impugnarono il TUEL denunciando le medesime storture e gli irragionevoli effetti antiproporzionali contestati alla l. 270/05. Il Consiglio, basandosi sia sulla giurisprudenza costituzionale disponibile (essenzialmente la sent. 107/96), sia sul fatto che l'ordinanza della Corte di Cassazione riguardava il sistema di elezione delle Camere, dichiarò rapidamente inammissibile la richiesta di sottoporre alla Consulta i rilevanti articoli del TUEL<sup>301</sup>. Al contrario, abbiamo già visto che fu la Corte costituzionale a citare questa sentenza quando interrogata sulla costituzionalità del premio di maggioranza nell'elezione del Consiglio comunale.

Chiudendo la rassegna fin qui compiuta, l'ultimo (e più rilevante ai nostri fini) filone di produzione giurisprudenziale amministrativa riguarda l'interazione tra il numero dei consiglieri (fissato dallo Statuto) e la legge elettorale regionale: mano a mano che le Regioni adottavano i nuovi Statuti ex art. 123 Cost., spesso fissando il numero dei consiglieri, e soprattutto dopo l'intervento del Governo Monti nel 2011 finalizzato a ridurre la consistenza dei Consigli (d.l. 138/11, convertito nella l. 148/11), si vennero a creare

---

<sup>300</sup> Si veda Consiglio di Stato, sez. V., 13/05/2011, sent. 2886. È interessante notare che invece la Corte costituzionale, nella sent. 271/10 aveva seguito un ragionamento differente, riconoscendo l'antinomia tra l'art. 2 (che garantiva la rappresentanza territoriale) e l'art. 21 (che invece stabiliva le operazioni dell'Ufficio Centrale) ma dichiarandosi incompetente a scegliere la soluzione, che veniva quindi demandata al legislatore e aveva causato l'inammissibilità della questione pregiudiziale. Su questa vicenda si veda G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, p. 176.

<sup>301</sup> "Preliminarmente il Collegio ritiene che, nel dirimere la controversia in esame, non si possano seguire le tesi sostenute dalla Corte di Cassazione con la nota ordinanza n. 12060 del 17 maggio 2013, con la quale sono state rimesse alla Corte Costituzionale le questioni di legittimità inerenti i premi di maggioranza per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, così come disciplinati dalla L. n. 270/1995: tali premi investono sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno, come appunto quello per il Sindaco ed il consiglio comunale. Nel merito si deve rilevare che la Corte Costituzionale si è già pronunciata sulla questione, sia pure indirettamente, con la sentenza 4 aprile 1996 n. 107: con questa pronuncia la Corte ha affermato che la governabilità dell'ente locale non può essere assunta come un valore assoluto, ma può essere apprezzata dalla discrezionalità del legislatore come valore specificamente tutelabile - di qui l'alterazione del criterio proporzionale - in tutti quei casi in cui vi sia un sindaco "debole" in quanto collegato ad una o più liste "deboli", per cui deve essere risolta in via normativa l'evenienza di maggioranze sostanzialmente inesistenti. Comunque la non assolutezza del principio della governabilità è appunto dimostrata dalla previsione dell'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi a quella lista - o quelle liste - contrapposte al candidato eletto sindaco che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi al primo turno: tale previsione costituisce il corretto bilanciamento tra le esigenze costituzionali di rispetto della sovranità popolare e la necessità che i comuni debbano infine ottenere un'amministrazione stabile. Appare evidente che le esigenze di governabilità emergano fortemente nel turno di ballottaggio, in cui la scelta degli elettori torna di nuovo in campo con i presupposti del tutto diversi rispetto a quelli del primo turno: l'elettore deve operare una nuova decisione "politica" che può essere anche radicale nei casi in cui tra i due candidati presenti al ballottaggio non vi sia quello votato al primo turno e ne è prova la possibilità della previsione degli apparentamenti, alleanze tra liste, contrapposte quattordici giorni prima. Inoltre il voto è concentrato solo sul candidato sindaco e dunque, osserva la Corte Costituzionale, la manifestazione di volontà dell'elettore è necessariamente unica e non sussistono quindi più ostacoli intrinseci a valorizzare il collegamento tra il candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate." Consiglio di Stato sez. V, 23/09/2013, sent. 4680.



problemi interpretativi riguardo all'applicazione delle norme sul premio di maggioranza previste dalla legge 43/95<sup>302</sup>.

Come ricordato precedentemente, il Tatarellum, oltre al listino del Presidente (assegnato in tutto o per metà alla lista vincitrice), prevedeva anche un premio di maggioranza volto a garantire, in ogni caso, che il Presidente eletto godesse di una maggioranza pari al 55% o 60% del Consiglio, a seconda del risultato elettorale. Questo obiettivo veniva raggiunto tramite l'eventuale addizione di seggi assegnati alla maggioranza, e pertanto anche al Consiglio nel suo insieme, nel caso in cui il risultato del proporzionale, sommato ai seggi del listino, non raggiungesse le percentuali previste. Secondo le disposizioni del Tatarellum, infatti, in sede di concessione del premio, "i seggi assegnati al consiglio ai sensi dell'art. 2 sono aumentati in misura pari all'ulteriore quota di seggi assegnati ai sensi dei predetti numeri"<sup>303</sup>

Nelle elezioni del marzo 2010 nel Lazio, tuttavia, si venne a creare un'antinomia tra lo Statuto, che imponeva un Consiglio di 70 membri (più il Presidente) e la legge elettorale (ricavata tramite rimandi alla disciplina statale) che avrebbe in teoria imposto, al fine di mantenere le corrette proporzioni tra maggioranza e opposizione, l'aggiunta di due membri al *plenum*. Secondo i ricorrenti, il rimando che lo Statuto faceva alla legge elettorale avrebbe permesso l'aumento della consistenza numerica dell'assemblea: il TAR prima e il Consiglio poi confermarono invece che, con il nuovo assetto costituzionale post riforma del Titolo V, la "forma di governo" di competenza statutaria sicuramente comprendeva anche la determinazione del numero dei consiglieri regionali; la legge elettorale regionale non poteva quindi invadere la competenza che la Costituzione aveva determinato di lasciare alla fonte statutaria<sup>304</sup>.

Questo orientamento è stato confermato anche nella più recente sentenza 1601/16 del Consiglio di Stato: a seguito delle elezioni del 31 maggio 2015 in Liguria, la coalizione di maggioranza, che supportava il Presidente Toti, si ritrovò con una striminzita maggioranza di 16 consiglieri su 31, a seguito della mancata applicazione, da parte dell'Ufficio Elettorale Regionale, delle norme sul premio di maggioranza previste dalla legge 43/95 (art. 3.2 n. 8). Tuttavia, la modifica statutaria del 2013, resa necessaria dal d.l. 138/11, aveva imposto un limite fisso al numero di consiglieri regionali (30 + il Presidente). La questione era quindi estremamente rilevante: nell'impossibilità di aumentare d'ufficio (*contra legem* e *contra* la precedente sentenza del 2011) il numero dei consiglieri, l'Ufficio poteva solo ridurre il numero di consiglieri regolarmente eletti tra le file dell'opposizione per adempiere, ma avrebbe così ugualmente violato la legge

---

<sup>302</sup> Si veda, in tal senso, il commento alle elezioni regionali di Lazio e Puglia del 2010 da parte di Giovanni Tarli Barbieri, che prevede il ragionamento effettuato poi da TAR e Consiglio di Stato. "I risultati delle elezioni regionali in Lazio e Puglia: si possono assegnare "seggi aggiuntivi"?", *Forum Quaderni Costituzionali*, 1/4/10, disponibile presso [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/speciale\\_regioni/statuti\\_regionali/0014\\_tarli\\_barbieri.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/speciale_regioni/statuti_regionali/0014_tarli_barbieri.pdf), consultato il 16/7/20.

<sup>303</sup> L. 43/95, art. 3.2 n. 8.

<sup>304</sup> Si veda Consiglio di Stato sez. V, 13/01/2011, sent. 165, Diritto para. 2.1: "Come ritenuto dal primo giudice, non è infatti dubitabile che la composizione del consiglio regionale rientri nel quadro della "forma di governo" la cui disciplina è riservata dall'art. 123, co. 1, Cost. (come sostituito dall'art. 3, co. 1, della l. cost. 22 novembre 1999 n. 1) alla potestà statutaria regionale; e, nel contempo, esuli dalla disciplina del "sistema di elezione" del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, invece affidata, unitamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità e "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge nazionale", dal precedente art. 122, co. 1 (come sostituito dall'art. 1, co. 1, della l. cost. n. 1 del 1999) alla potestà legislativa regionale. In altri termini, alla stregua del combinato disposto dei citt. artt. 122, co. 1, e 123, co. 1, Cost., il "sistema di elezione" attiene alla competenza legislativa statale, quanto ai principi fondamentali (ed alla durata degli organi elettivi), ed a quella regionale quanto alla normativa di dettaglio, restando la fissazione della composizione del consiglio attratta nella "forma di governo" quale contenuto necessario dello statuto."

che non prevede la sottrazione di seggi alle altre liste<sup>305</sup>. Il Consiglio di Stato, confermando il giudizio del TAR, adottò la lettura dell'Ufficio Regionale, argomentando profusamente con la rilevante giurisprudenza costituzionale (in materia di gerarchia e competenza delle fonti regionali, soprattutto le sentt. 3/06, 4/10 e 188/11). In poche parole, il Consiglio stabilì definitivamente che lo Statuto è la fonte primaria per quanto riguarda la forma di governo regionale (ivi incluso il numero dei consiglieri) e la legge elettorale, di fonte statale o regionale, non può prevaricarne le competenze.

Queste sentenze hanno però un ulteriore profilo di interesse: nei paragrafi conclusivi, i giudici dovettero rispondere la censura relativa alla mancanza di governabilità che la non applicazione del premio aveva creato, citando a proposito la lettera a) dell'art. 4 della l. 165/04, che pone come principio fondamentale della legislazione elettorale regionale l'agevolazione della formazione di maggioranze stabili. Il Consiglio stabilì che

*lo scopo della legge-quadro, la quale richiede che il sistema elettorale "agevoli" la formazione di una maggioranza stabile, senza dettare rigidi criteri in ordine al rapporto percentuale maggioranza-minoranza, è stato puntualmente raggiunto nella Regione Liguria con la riserva alla coalizione vincitrice con l'elezione di tutti i candidati inseriti nel listino del Presidente eletto, in aggiunta ai quali, oltre agli eletti con il sistema proporzionale, si aggiunge il Presidente, tanto da assicurare da assicurare comunque la maggioranza assoluta, sia pure ridotta ad un seggio, ma direttamente derivante dal complesso dei voti ottenuti e dalla già riferita assenza di una legge elettorale ligure<sup>306</sup>.*

È evidente quindi che per Palazzo Spada il – seppur lodevole – obiettivo della governabilità non può essere ottenuto a qualunque costo, ma deve essere frutto della consapevole volontà del legislatore e non dell'interpretazione giudiziale. Inoltre, è assolutamente pacifico che la necessità di "agevolare" la formazione di maggioranze stabili non comporti in realtà alcuna garanzia che queste maggioranze siano inevitabilmente prodotte dalla formula elettorale.

In conclusione, merita una menzione la sentenza 340/2015 del TAR Umbria, che, adito da alcuni esponenti di centrodestra che miravano a sollevare questione di legittimità costituzionale della legge elettorale in quanto, esattamente come l'annullata l. 270/05, prevedeva un premio di maggioranza fisso e indipendente dal risultato elettorale, notò come l'intera domanda attoria consisteva nella proposizione della questione incidentale di costituzionalità e, pertanto, dichiarò inammissibile il ricorso<sup>307</sup>. Si noti che, dopo la sent. 1/14

---

<sup>305</sup> "Dalle considerazioni ora riportate discende necessariamente che non si rinvergono previsioni legislative che permettano, a titolo di premio di maggioranza, la sottrazione di un seggio alla minoranza consiliare rafforzare la maggioranza esistente." Consiglio di Stato sez. V, 21/04/2016, (ud. 10/03/2016, dep. 21/04/2016), sent. 1601, Diritto.

<sup>306</sup> Id., Diritto.

<sup>307</sup> Si noti però come il TAR riconosca la sostanziale identità tra la legge umbra e l'abolito Porcellum: "Non può peraltro trascurarsi di considerare come la vicenda processuale che viene in rilievo nella sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale sia diversa da quella oggetto del presente giudizio, in quanto nel caso di specie è stata proposta un'azione impugnatoria, e non già un'azione di accertamento. Nell'azione di annullamento esperita dinanzi al giudice amministrativo l'oggetto della domanda è identificata dalla richiesta di annullamento di un atto in relazione alle censure (vizi-motivi) proposte, il che identifica nettamente il thema decidendi [sic], e, corrispondentemente, l'ambito oggettivo del giudicato (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 10 gennaio 2014, n. 46). Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, appare difficilmente contestabile che il petitum svolto dai ricorrenti nel giudizio a quo coincide esattamente con la questione di legittimità costituzionale, tanto è vero che non sono articolati motivi di doglianza ulteriori, alla stregua di quanto emerge dalla volontà dei ricorrenti, quale desumibile dal tenore complessivo del gravame, oltre che dal contenuto delle censure dedotte. Si deve dunque ritenere che quella dedotta nel presente giudizio sia una *lis ficta*, proposta al solo scopo di ottenere un pronunciamento della Corte costituzionale sulla legge elettorale umbra, il che rende carente di rilevanza la eccepita questione di legittimità costituzionale in via incidentale. Siffatta questione di legittimità costituzionale, anche *sub specie* della ragionevolezza e proporzionalità,

della Corte costituzionale, esiste infatti un percorso alternativo all'impugnazione dei risultati delle elezioni per adire la Corte: l'azione di accertamento.

---

dell'attribuzione di un premio di maggioranza, che garantisce un premio in seggi senza stabilire una soglia minima di voti conseguiti dalla lista o coalizione collegata al Presidente della Giunta regionale eletto, opportunamente avrebbe potuto essere oggetto di un giudizio in via di azione, ai sensi dell'art. 127 della Carta fondamentale e dagli artt. 31 e seguenti della legge n. 87 del 1953, ma, nel difetto del requisito della rilevanza, non può essere rimessa alla Corte costituzionale in un giudizio in via incidentale, che altrimenti verrebbe significativamente alterato nei suoi caratteri costitutivi." TAR Umbria, sent. 29/7/2015, n. 340, Diritto para. 3.

## IV - ATTUALI LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI

### 4.1 – INFORMAZIONI GENERALI

Questo capitolo è dedicato ad una panoramica, il più possibile completa, delle 21 leggi elettorali regionali (e provinciali) attualmente in vigore in Italia, nonché di quelle che regolano le elezioni provinciali e comunali. Dalla riforma del 2001, che ha consentito ai Consigli regionali di modificare (entro certi parametri) la legislazione elettorale, alcune Regioni si sono adoperate in maniera significativa (Toscana su tutti), la maggior parte solo marginalmente, mentre alcune Regioni non hanno ritenuto di dover modificare troppo la disciplina introdotta con la l. 43/95.

Tuttavia, per evitare di appesantire il ragionamento con la disamina particolareggiata di più di 25 diverse legislazioni, le leggi in questione verranno qui presentate schematicamente, raggruppandole per rilevanti caratteristiche come presenza o meno del premio di maggioranza o possibilità di esprimere preferenze o voto disgiunto, caratteristiche che si ritrovano puntualmente poi nel capitolo VI, dove sono confrontate con gli standard costituzionali applicabili. Si rimanda all'Appendice per una trattazione sistematica e descrittiva, inclusiva di tutti i necessari riferimenti normativi. Ai fini di questa analisi, le Province Autonome di Trento e Bolzano sono conteggiate tra le Regioni.

A partire dalla riforma del Titolo V, ogni Regione ha avuto la possibilità di stabilire la propria disciplina elettorale tramite legge regionale. Ad oggi, solo il Piemonte non ha provveduto. Il ciclo elettorale, che originariamente era sempre stato cadenzato sugli anni 0-5 (dal 1970 in poi) per le Regioni ordinarie, si è frammentato nel primo decennio del secolo, per giungere alla situazione attuale, in cui ogni anno si svolge almeno un turno elettorale regionale. Lo stesso discorso vale per Province e i Comuni, che pure hanno un mandato teoricamente fisso.

La tabella mostra quindi la data delle ultime e delle prossime elezioni, ipotizzando un regolare svolgimento della consiliatura. Viene anche indicato il riferimento alla legge elettorale (n./anno). Sono evidenziate le leggi statali.

REGIONI	ULTIME ELEZIONI	PROSSIME ELEZIONI	LEGGE ELETTORALE
ABRUZZO	2019	2024	9/13
BASILICATA	2019	2024	20/18
BOLZANO	2018	2023	14/17
CALABRIA	2019	2021	1/05
CAMPANIA	2020	2025	4/09
EMILIA-ROMAGNA	2019	2024	21/14
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2018	2023	28/07
LAZIO	2018	2023	2/05
LIGURIA	2020	2025	18/20
LOMBARDIA	2018	2023	17/12
MARCHE	2020	2025	27/04
MOLISE	2018	2023	20/17
PIEMONTE	2019	2024	43/95
PUGLIA	2020	2025	2/05
SARDEGNA	2019	2024	1/13
SICILIA	2017	2022	29/51
TOSCANA	2020	2025	51/14

TRENTO	2018	2023	2/03
UMBRIA	2019	2024	4/10
VALLE D'AOSTA	2020	2025	3/93
VENETO	2020	2025	5/12
PROVINCE/CITTÀ METROPOLITANE	Consiglio: ogni 2 anni. Pres./Sind.: 4/5 anni		56/14
COMUNI >15.000 ABITANTI	Ogni 5 anni		267/00
COMUNI <15.000 ABITANTI	Ogni 5 anni		267/00

Come ricordato nel capitolo II, la l. 43/95 ha introdotto un sistema maggioritario nelle elezioni dei Consigli regionali ordinari (seguiti, grazie alla l. cost. 2/01, da quelli speciali); sistemi simili sono in vigore nei Comuni, mentre la riforma Del Rio (l. 56/14), ha pesantemente riformato la disciplina elettorale di Province e Città Metropolitane, che sono passate ad un'elezione essenzialmente indiretta. Le caratteristiche generali dei sistemi attualmente vigenti a livello regionale e locale sono le seguenti:

REGIONE	ELEZIONE CONSIGLIO	SISTEMA	ELEZIONE PRES/SIND
ABRUZZO	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
BASILICATA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
BOLZANO	Diretta e proporzionale	Proporzionale puro	Indiretta e posticipata
CALABRIA	Diretta e maggioritaria	Proporz. con listino e premio	Diretta e contestuale
CAMPANIA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
EMILIA-ROMAGNA	Diretta e maggioritaria	Proporz. con listino e premio	Diretta e contestuale
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
LAZIO	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
LIGURIA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con listino	Diretta e contestuale
LOMBARDIA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
MARCHE	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
MOLISE	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
PIEMONTE	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con listino	Diretta e contestuale
PUGLIA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
SARDEGNA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
SICILIA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con listino	Diretta e contestuale
TOSCANA	Diretta e maggioritaria	Ballottaggio con premio	Diretta e contestuale
TRENTO	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
UMBRIA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
VALLE D'AOSTA	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Indiretta e posticipata
VENETO	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
PROVINCE/CITTÀ METR.	Indiretta e proporzionale	Proporzionale ponderato	Indiretta/Diretta
COMUNI <15.000	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale
COMUNI >15.000	Diretta e maggioritaria	Proporzionale con premio	Diretta e contestuale

Come si può vedere, nell'ambito dei sistemi elettorali substatali il maggioritario è la regola e il proporzionale è riservato al solo Consiglio provinciale di Bolzano (per espressa previsione di legge) e ai Consigli provinciali/metropolitani. Vanno tuttavia ricordati due fatti rilevanti: innanzitutto, nei (rari) casi in cui il premio di maggioranza ha una soglia minima, qualora questa non venga raggiunta l'elezione è puramente proporzionale. Questo può verificarsi facilmente in Regioni, come la Valle d'Aosta, la soglia minima è particolarmente alta (42%). Secondariamente, l'elezione proporzionale indiretta del Consiglio

provinciale/metropolitano è in realtà fortemente influenzata dalle elezioni maggioritarie dei Comuni, che esprimono i consiglieri titolari dell'elettorato attivo (e passivo).

#### **4.2 – PREMIO DI MAGGIORANZA**

L'esperienza dei sistemi maggioritari in Italia, fin dalla legge Acerbo, è stata peculiare rispetto ad altri ordinamenti: anziché riproporre il collegio uni- o oligonominale, con FPTP o voto multiplo, il legislatore italiano ha mostrato di preferire un meccanismo misto, in cui la distribuzione proporzionale dei seggi è modificata da un premio di maggioranza. Nella versione originale del Tatarellum, questo premio andava ad aggiungersi all'assegnazione in blocco del listino regionale pari al 20% dei seggi, ma, come ricordato in precedenza, le limitazioni al numero massimo dei consiglieri l'hanno reso inutilizzabile.

Dopo due decenni di legislazione elettorale regionale, la configurazione dei premi di maggioranza è la seguente:

REGIONE	N. CONSIGLIERI	PREMIO/LISTINO	SOGLIA	M.A.
ABRUZZO	31	17 seggi	-	SI
BASILICATA	21	10/11/12 seggi	-/30%-40%/>40%	SI
BOLZANO	35	-	-	NO
CALABRIA	31	Max 6 seggi	-/>40%	SI
CAMPANIA	51	30 seggi	-	SI
EMILIA-ROMAGNA	50	27 seggi	-	SI
FRIULI-VENEZIA GIULIA	49	27/29 seggi	-/>45%	SI
LAZIO	51	Max 10 seggi	-	NO
LIGURIA	31	Max 6 seggi	-/>40%	NO
LOMBARDIA	80	44/48 seggi	-/>40%	SI
MARCHE	31	18/19 seggi	40%-43%/>43%	NO
MOLISE	21	12 seggi	-	SI
PIEMONTE	51	Max 10 seggi	-	NO
PUGLIA	51	27/28/29 seggi	-/35%-40%/>40%	SI
SARDEGNA	60	33/36 seggi	25%-40%/>40%	NO
SICILIA	70	Max 7 seggi	-	NO
TOSCANA	41	23/24 seggi	>40% o ball./>45%	SI
TRENTO	35	17/20 seggi	-/>40%	SI
UMBRIA	21	12 seggi	-	SI
VALLE D'AOSTA	35	21 seggi	>42%	NO
VENETO	51	27/29 seggi	-/>40%	SI
PROVINCE/CITTÀ METR.	Vari	-	-	NO
COMUNI <15.000	Vari	2/3 dei seggi	-	SI
COMUNI >15.000	Vari	60% dei seggi	Se altri <50%	NO

Si nota come il "doppio premio" del Tatarellum (*bonus* del listino e *jackpot* sulla base del risultato), ha portato a due modelli concorrenti: da una parte le Regioni che assegnano una parte dei seggi con il proporzionale e il resto (tendenzialmente il 20%) alla lista vincitrice, qualora le serva per raggiungere una certa maggioranza; dall'altra le Regioni che attribuiscono una percentuale secca ai vincitori e distribuiscono il resto agli altri partiti. Solo tra queste ultime è possibile identificare i sistemi *majority assuring* (M.A. nella tabella), che garantiscono inevitabilmente che si formi una maggioranza in Consiglio, a prescindere dal risultato elettorale.

### **4.3 – TUTELA DELLE MINORANZE**

La l. 43/95, come reazione all'introduzione del sistema maggioritario, portò anche un nucleo iniziale delle tutele per le opposizioni, tutele che non erano state necessarie fino a quel punto in quanto il sistema proporzionale non solo permette a (quasi) tutte le voci di esprimersi, ma rende anche inutile il voto strategico per la coalizione/lista con cui si è meno in disaccordo. Davanti alla prospettiva di Consigli regionali completamente controllati da partiti che avevano un supporto minoritario tra la popolazione, il Tatarellum aveva approntato due meccanismi: innanzitutto, al superamento del 50% dei seggi tramite la quota proporzionale da parte della lista vincitrice, metà del listino, pari al 10% dei seggi, sarebbe automaticamente stato assegnato all'opposizione. In secondo luogo, il candidato Presidente che fosse arrivato secondo avrebbe ricevuto un seggio, preso tra quelli ottenuti dalle opposizioni (in generale, quindi anche da altre liste, magari politicamente molto distanti). Il chiaro obiettivo era la creazione, in Consiglio, di una sorta di "leader dell'opposizione" sul modello britannico, che potesse coagulare le forze contrarie alla maggioranza per fornire un'alternativa agli elettori nelle successive votazioni. Chiaramente, questo progetto si basava su una concezione sostanzialmente bipolare della politica, concezione che non ha sempre corrisposto alla realtà della gestione del potere locale.

I sistemi regionali creati dopo la riforma del Titolo V hanno quasi sempre mantenuto una simile impostazione, arrivando a volte a garantire al candidato Presidente sconfitto un seggio *a prescindere dal risultato della sua lista*. Nella maggior parte dei casi, invece, questo seggio è ricavato da uno di quelli assegnati all'opposizione (indicato tra parentesi). Più recente è invece la norma, elaborata per la prima volta dalla Toscana e seguita dall'Umbria, che riserva un seggio in Consiglio a ciascun candidato Presidente, purché le sue liste collegate abbiano ottenuto almeno un seggio. Risponde invece a considerazioni di carattere non politico ma linguistico il seggio riservato al gruppo ladino in Trentino.

<b>REGIONE</b>	<b>SEGGIO CANDIDATO SCONFITTO</b>	<b>RISERVE OPPOSIZIONE</b>
<b>ABRUZZO</b>	1	10 + 1 seggi
<b>BASILICATA</b>	(1)	5 + 1 seggi
<b>BOLZANO</b>	-	-
<b>CALABRIA</b>	(1)	3 seggi
<b>CAMPANIA</b>	(1)	17 + 1 seggi
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	(1)	5 seggi
<b>FRIULI-VENEZIA GIULIA</b>	1	20/22 seggi
<b>LAZIO</b>	(1)	1 seggio
<b>LIGURIA</b>	(1)	3 seggi
<b>LOMBARDIA</b>	1	24 seggi
<b>MARCHE</b>	(1)	1 seggio
<b>MOLISE</b>	(1)	6 seggi
<b>PIEMONTE</b>	(1)	5 seggi
<b>PUGLIA</b>	(1)	21 seggi
<b>SARDEGNA</b>	(1)	1 seggio
<b>SICILIA</b>	1	6 + 1 seggi
<b>TOSCANA</b>	(tutti)	14 seggi
<b>TRENTO</b>	1 ladino + (tutti)	11 seggi
<b>UMBRIA</b>	(tutti)	7 + 1 seggi
<b>VALLE D'AOSTA</b>	-	-
<b>VENETO</b>	1	1 seggio
<b>PROVINCE/CITTÀ METROPOLITANE</b>	-	-

<b>COMUNI &lt;15.000</b>	(tutti)	1/3 dei seggi
<b>COMUNI &gt;15.000</b>	(tutti)	-

Appare evidente che, esclusi i rari sistemi proporzionali, in cui questa tutela non serve, quasi tutti i sistemi regionali mantengono una discreta quota di seggi riservata alle opposizioni, con la particolarità della Puglia, che è di gran lunga la Regione dove le minoranze sono meglio protette.

#### **4.4 – LISTE, PREFERENZE E PLURICANDIDATURE**

In tutti i sistemi elettorali locali le elezioni sono “a liste concorrenti”, nel senso che il voto è primariamente espresso per la lista, rappresentativa del partito, e solo opzionalmente per la persona fisica del candidato, indicabile tramite l’espressione di una o più preferenze. Le liste sono presentate, per eredità normativa che risale alla l. 108/68 e che ricalca la simile disposizione delle leggi elettorali politiche, in circoscrizioni infraregionali, tendenzialmente corrispondenti alle province. Queste circoscrizioni non fungono da veri collegi elettorali, in quanto i calcoli di assegnazione dei seggi sono fatti a livello regionale e poi riportati a livello circoscrizionale. È tuttavia spesso possibile, per i candidati, presentarsi in più di una di queste circoscrizioni, per aumentare le *chances* di vittoria. La possibilità di pluricandidature, tuttavia, è condizione necessaria per il verificarsi di plurielenzioni, ovvero situazioni in cui la stessa persona è dichiarata vincitrice in due circoscrizioni.

REGIONE	VOTO DISGIUNTO	PREFERENZE	CIRCOSCRIZIONI	PLURICANDIDATURE
<b>ABRUZZO</b>	NO	2	4	2
<b>BASILICATA</b>	NO	2	2	2
<b>BOLZANO</b>	-	4	1	Impossibile
<b>CALABRIA</b>	NO	2	3	3
<b>CAMPANIA</b>	SI	2	5	3
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	SI	2	9	3
<b>FRIULI</b>	SI	2	5	3
<b>LAZIO</b>	SI	2	5	3
<b>LIGURIA</b>	SI	2	4	3
<b>LOMBARDIA</b>	SI	2	12	3
<b>MARCHE</b>	NO	2	5	Vietate
<b>MOLISE</b>	NO	2	1	Impossibile
<b>PIEMONTE</b>	SI	1	7	3
<b>PUGLIA</b>	SI	2	6	3
<b>SARDEGNA</b>	SI	2	8	Vietate
<b>SICILIA</b>	SI	1	9	3
<b>TOSCANA</b>	SI	2	9	3
<b>TRENTO</b>	NO	2	1	Impossibile
<b>UMBRIA</b>	NO	2	1	Impossibile
<b>VALLE D'AOSTA</b>	NO	1	1	Impossibile
<b>VENETO</b>	NO	2	7	7
<b>PROVINCE/CITTÀ METR.</b>	-	1	1	Impossibile
<b>COMUNI &lt;15.000</b>	NO	1/2	1	Impossibile
<b>COMUNI &gt;15.000</b>	SI	2	1	Impossibile



Anche la possibilità di *panachage* o voto disgiunto è interessante: prevista dal Tatarellum, è stata mantenuta in molti dei sistemi elettorali regionali e nei Comuni sopra i 15.000 abitanti. Per quanto sicuramente più rispettosa della volontà degli elettori, questa facoltà può rendere particolarmente difficoltosa (o, nel caso delle elezioni dei Comuni maggiori, impossibile) la formazione di una maggioranza democraticamente legittima, in quanto, almeno in teoria, le elezioni del Consiglio sono dirette, per cui il voto alle liste dovrebbe essere indipendente da quello per il Sindaco/Presidente. Il TUEL riconosce questa possibilità, negando al Sindaco eletto la maggioranza in Consiglio se qualche altra lista ha raggiunto il 50% delle preferenze.

#### **4.5 – RAPPRESENTANZA DI GENERE**

A partire dagli anni '90, il diritto elettorale italiano ha introdotto norme volte a favorire la presenza di politici donna nelle assemblee di tutti i livelli di governo. Dopo burrascose vicende costituzionali (sent. 422/95, citata nel capitolo III, e relativa riforma costituzionale), non potendo, per evidente incompatibilità costituzionale (artt. 3 e 51), imporre "quote rosa" nella composizione finale degli organi, la seconda migliore opzione è stata imporre la composizione di liste che comprendessero candidati di entrambi i generi, dando tuttavia una certa soglia di tolleranza (tipicamente, nessun genere può essere rappresentato da più di tre candidati su cinque). In seconda battuta, si è intervenuti sulla possibilità di esprimere preferenze: anche in questo caso, non potendo costringere l'elettore a scegliere candidati del sesso meno rappresentato, si è deciso di introdurre l'obbligo di alternare il genere nelle preferenze, qualora se ne voglia (o possa) esprimere più di una. Come è noto, la lettera *c-bis* dell'art. 4, l. 165/04, impone alle Regioni di adeguare in entrambi i sensi i loro sistemi, che quindi tendono a rispecchiare in larga parte questi requisiti.

REGIONE	PREFERENZE	QUOTA MASSIMA DI GENERE	ALTERNANZA DEI CANDIDATI
ABRUZZO	Alternate	60% candidati	No
BASILICATA	Alternate	60% candidati	No
BOLZANO	Non alternate	2/3 candidati	No
CALABRIA	Alternate	2/3 candidati	No
CAMPANIA	Alternate	2/3 candidati	No
EMILIA-ROMAGNA	Alternate	50% candidati	No
FRIULI	1	60% candidati	Alternati fino ad esaurimento
LAZIO	Alternate	50% candidati	No
LIGURIA	Alternate	60% candidati	No
LOMBARDIA	Alternate	60% candidati	Alternati fino ad esaurimento
MARCHE	Alternate	60% candidati	No
MOLISE	Alternate	60% candidati	No
PIEMONTE	1	2/3 candidati	No
PUGLIA	Alternate	60% candidati	No
SARDEGNA	Alternate	2/3 candidati	No
SICILIA	1	2/3 candidati	No
TOSCANA	Alternate	50% candidati	Alternati
TRENTO	Alternate	50% candidati	Alternati
UMBRIA	Alternate	60% candidati	No
VALLE D'AOSTA	1	65% candidati	No
VENETO	Alternate	50% candidati	Alternati
PROVINCE/CITTÀ METR.	1	60% candidati	No

<b>COMUNI &lt;15.000</b>	Alternate	2/3 candidati	No
<b>COMUNI &gt;15.000</b>	Alternate	2/3 candidati	No

In alcune Regioni si è andati anche oltre, prevedendo liste composte da candidati alternati per genere, in modo da vanificare (in parte) l'*appeal* elettorale dei candidati capilista, che sono tendenzialmente i più noti e i più riconoscibili.

#### **4.6 – BALLOTTAGGIO**

Il ballottaggio è uno dei sistemi con cui può essere condotta un'elezione maggioritaria di tipo *majority*, in cui cioè il candidato vincitore ottiene sicuramente più della metà del consenso elettorale. Come è noto, esso prevede la celebrazione di un secondo turno di votazioni, di norma due settimane dopo il primo, a cui però partecipano solo i candidati arrivati primo e secondo<sup>308</sup>. I candidati o le liste esclusi tendono ad apparentarsi, se la legge lo permette, o comunque a dare indicazioni di voto ai loro elettori, in modo da contribuire all'elezione del candidato più politicamente affine.

In Italia il ballottaggio è la caratteristica più nota del sistema elettorale dei Comuni maggiori, ma è stato anche scelto dal Consiglio regionale toscano come meccanismo di scelta del Presidente della Giunta. Rispetto però alla nota normativa comunale, simile a quella transalpina, in Toscana il ballottaggio non scatta se nessun candidato Presidente ottiene la maggioranza assoluta, bensì se nessun candidato Presidente raggiunge il 40% dei voti al primo turno. Questa differenza, apparentemente poco significativa, indica però una profonda divergenza di fini tra i due ballottaggi: nei Comuni, esso permette di garantire che nessun Sindaco entri in carica senza aver convinto almeno la metà degli elettori; in Toscana, invece, impone solo che il Presidente non abbia un supporto eccessivamente minoritario (sotto il 40%, per l'appunto), perché se due candidati raggiungono questa soglia il ballottaggio non ha luogo e viene eletto semplicemente il vincitore della maggioranza, ancorché relativa. In ogni caso, sia il Sindaco, sia il Presidente, eletti dopo un turno di ballottaggio, ricevono il premio di maggioranza che entrambe le leggi prevedono.

Non è un mistero che al ballottaggio toscano si sia ispirato l'*Italicum*, legge elettorale proposta e fortemente caldeggiata dal Governo Renzi, che poteva vantare tra i suoi esponenti di spicco, a cominciare dallo stesso Presidente del Consiglio, numerosi esponenti della politica toscana<sup>309</sup>.

#### **4.7 – SOGLIE DI SBARRAMENTO**

Le soglie di sbarramento sono un indice importante della democraticità di un sistema proporzionale, perché indicano molto efficacemente quando disperso può effettivamente essere il voto e quante diverse voci possono presentarsi nelle assemblee rappresentative. Nei sistemi regionali e locali sono in vigore complessi meccanismi di esclusione delle liste minoritarie. Nel lasciarne la disamina alla seguente tabella, si vogliono tuttavia sottolineare due profili rilevanti: innanzitutto, in quasi tutte le discipline, le soglie assolvono anche ad un rilevante compito di aggregazione politica, in quanto sono inevitabilmente più basse per le liste che si presentano in coalizione, fino a portare a risultati quasi paradossali<sup>310</sup>. Secondariamente, bisogna

<sup>308</sup> Oppure quelli che superano una certa soglia, sul modello del sistema elettorale francese.

<sup>309</sup> Si veda "Il "Giglio Magico" a Palazzo Chigi. Tutti gli uomini di Renzi entrati nei Palazzi che contano", *Huffington Post*, 2/4/15, disponibile presso [https://www.huffingtonpost.it/2015/04/02/-uomini-renzi-palazzo-chigi\\_n\\_6990390.html](https://www.huffingtonpost.it/2015/04/02/-uomini-renzi-palazzo-chigi_n_6990390.html), consultato il 25/12/20.

<sup>310</sup> Per citare un caso già visto nel capitolo III, i ricorrenti contro la legge elettorale lombarda lamentavano che alcune liste ultraminoritarie, con meno dell'1% dei voti, erano riuscite ad ottenere seggi a discapito di liste con consensi

considerare le anche le soglie implicite: a differenza delle assemblee parlamentari, che hanno soglie implicite infime, i Consigli regionali e comunali, specie dopo la riduzione di numero operata nel 2011, possono avere soglie implicite alte, peggiorate anche dai premi di maggioranza, che riducono notevolmente la possibilità di entrare in Consiglio per liste piccole di opposizione riducendo il totale di seggi disponibili. Si consideri quindi che, per una lista di opposizione, queste soglie possono comodamente essere raddoppiate.

REGIONE	SOGLIE ESPLICITE	SOGLIA IMPLICITA <sup>311</sup>
ABRUZZO	4% liste singole e coalizioni, 2% liste in coalizioni	1,61%
BASILICATA	3% liste, 8% coalizioni, 4% liste in coalizioni <8%	2,38%
BOLZANO	-	1,43%
CALABRIA	4% liste circoscrizionali, 8% liste regionali	1,61%
CAMPANIA	3% liste, tranne se collegate con Presidente >10%	0,98%
EMILIA-ROMAGNA	3% liste, tranne se collegate con Presidente >5%	1,00%
FRIULI	4% liste, 20% liste in 1 circ., 1,5% se coalizione >15%	1,02%
LAZIO	3% liste, tranne se collegate con Presidente >5%	0,98%
LIGURIA	3% liste, tranne se in coalizione >5%	1,61%
LOMBARDIA	3% liste, tranne se collegate con Presidente >5%	0,63%
MARCHE	5% coalizioni, tranne se liste all'interno >3%	1,61%
MOLISE	Liste/coalizioni se Pres. <8%, 3% liste in coalizione	2,38%
PIEMONTE	3% liste, a meno che in coalizioni >5%	0,98%
PUGLIA	8% liste o coalizioni singole, 4% liste in coalizioni	0,98%
SARDEGNA	10% coalizioni, 5% liste non coalizzate.	0,83%
SICILIA	5% liste	0,71%
TOSCANA	10% coal. con liste >3%, 3% liste in coal., 5% liste	1,22%
TRENTO	-	1,43%
UMBRIA	2,5% liste	2,38%
VALLE D'AOSTA	Quoz. Nat. per divisione seggi, poi 2 QN (circa 5%)	1,43%
VENETO	5% coalizioni, tranne se con lista all'interno >3%	0,98%
PROVINCE/CITTÀ METR.	-	Varie
COMUNI <15.000	-	Varie
COMUNI >15.000	3% liste	Varie

Come si può vedere, in quasi tutti i casi la soglia legale è più alta di quella implicita "pura", mentre può capitare (es. Umbria) che quella di opposizione sia in realtà ben più alta di quella prevista dalla legge. Particolare è il caso della Valle d'Aosta, che non usa una soglia fissa ma il quoziente naturale, pari al reciproco del numero dei consiglieri da eleggere.

#### **4.8 – RAGIONEVOLEZZA INTRINSECA**

Alcuni sistemi elettorali locali presentano profili che, ad una prima analisi di ragionevolezza, appaiono questionabili: i principali sono presentati nella tabella *infra* e sono la regressività nella distribuzione dei seggi (ovvero la situazione in cui un aumento dei voti porta ad una diminuzione dei seggi in Consiglio) e

---

molto più alti, che però erano incappati nelle soglie di sbarramento perché si erano presentate da sole. Si veda Corte cost., sent. 193/15.

<sup>311</sup> Così calcolata:  $1/(2 \cdot \text{totale consiglieri})$ , poi trasformato in percentuale. Rappresenta un'approssimazione della percentuale necessaria per ottenere l'ultimo seggio in una distribuzione proporzionale standard.

*l'effetto flipper*, che comporta lo slittamento di uno o più seggi da una circoscrizione ad un'altra a causa dell'esaurimento delle liste di candidati.

REGIONE	EFFETTO FLIPPER	REGRESSIVITÀ NELLA DISTRIBUZIONE DEI SEGGI
<b>ABRUZZO</b>	Possibile	No
<b>BASILICATA</b>	Possibile	No
<b>BOLZANO</b>	Impossibile	No
<b>CALABRIA</b>	Possibile	Tra il 60% e il 75%
<b>CAMPANIA</b>	Possibile	No
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	Possibile	Tra il 60% e il 75%
<b>FRIULI</b>	Possibile	No
<b>LAZIO</b>	Vietato (art. 6.3)	No
<b>LIGURIA</b>	Possibile	No
<b>LOMBARDIA</b>	Possibile	No
<b>MARCHE</b>	Possibile	No
<b>MOLISE</b>	Impossibile	No
<b>PIEMONTE</b>	Possibile	Tra il 60% e il 75%
<b>PUGLIA</b>	Vietato (art. 15.5.e)	No
<b>SARDEGNA</b>	Possibile	No
<b>SICILIA</b>	Vietato (art.2-ter.10.e)	No
<b>TOSCANA</b>	Possibile (art. 22.6)	No
<b>TRENTO</b>	Impossibile	No
<b>UMBRIA</b>	Impossibile	No
<b>VALLE D'AOSTA</b>	Impossibile	No
<b>VENETO</b>	Possibile (art. 23.2)	No
<b>PROVINCE/CITTÀ METR.</b>	Impossibile	No
<b>COMUNI &lt;15.000</b>	Impossibile	No
<b>COMUNI &gt;15.000</b>	Impossibile	No

Questi due fenomeni non sono impattanti sul risultato politico di un'elezione, ma possono incidere sui profili personali e rappresentativi della stessa, come sarà dettagliatamente spiegato nel capitolo VI.

# V – APPLICABILITÀ E CONTENUTO DEGLI STANDARD ELABORATI DALLA CORTE COSTITUZIONALE NELLA MATERIA ELETTORALE

## 5.1 – NOTA INTRODUTTIVA

Dopo aver analizzato l'intera normativa elettorale italiana, entrando nel dettaglio su ciascuna delle legislazioni elettorali regionali, e dopo aver ricavato dalla giurisprudenza costituzionale gli standard che dovrebbero regolare il funzionamento dei sistemi elettorali nel nostro paese, è giunto il momento di applicare alle leggi elettorali regionali e locali le norme (ricavate dalle sentenze della Corte), per verificare se i sistemi elettorali in questione siano o meno conformi ai parametri costituzionali. Tuttavia, esattamente come in un processo davanti ad un giudice, è necessario verificare in via preliminare se le "norme", di cui abbiamo accertato l'esistenza, possano effettivamente essere applicate ai "fatti" all'interno dell'ordinamento giuridico. Posto che, come la storia del diritto elettorale giurisprudenziale ampiamente dimostra, non vi è dubbio che la Corte possa intervenire sull'intera materia elettorale da un punto di vista giurisdizionale, rimangono tuttavia almeno due altri profili preliminari che meritano considerazione separata.

Innanzitutto, è necessario stabilire se gli standard costituzionali elaborati dalla Corte nell'esame della disciplina elettorale di un certo livello di governo (es. le Camere) siano applicabili ad altri livelli di governo. In altre parole, ci si chiede se la Costituzione tuteli il diritto di voto allo stesso modo, e in tutti gli aspetti, in qualunque elezione di un organo rappresentativo. In termini più generici, la domanda fondamentale riguarderebbe in questo caso l'equiparazione (o meno) delle Regioni e degli altri Enti Locali allo Stato dal punto di vista dei diritti del cittadino che si relaziona con (e viene rappresentato da) gli organi di quelli o di questo, rispettivamente. Se infatti è dimostrabile con una certa facilità<sup>312</sup> la primazia dello Stato nell'ordinamento italiano da un punto di vista istituzionale, politico ed economico, più controverso sarebbe sostenere che in questa innegabile prevalenza statale siano in qualche misura coinvolti anche i diritti dei cittadini, che godrebbero quindi di una diversa tutela quando esercitassero questi diritti nei confronti dello Stato *versus* nei confronti degli enti territoriali locali. Il tutto, chiaramente, sarebbe da applicare alla disciplina elettorale, che, nella nostra democrazia, trova applicazione ad ogni livello di governo.

In secondo luogo, ammettendo una soluzione positiva alla questione precedente, è indispensabile stabilire quali, tra le diverse regole fissate dalla Corte, possano essere applicate a ciascun livello di governo. Il motivo per cui è necessario questo secondo livello di esame è la patente incompatibilità tra le diverse pronunce che contengono gli standard della Consulta. Per esempio, le sentenze 1/14 e 275/14, che sono state emesse a meno di un anno l'una dall'altra, affrontano la questione della legittimità costituzionale della manipolazione maggioritaria delle elezioni da punti di vista, e con esiti, diametralmente opposti. Non solo, esistono anche contrapposizioni tra alcune statuizioni della Corte e esplicite disposizioni di legge: la più rilevante tra queste antinomie, e di cui parleremo *ad abundantiam* nei paragrafi che seguono, vede contrapporsi alcuni passi della sentenza 1/14<sup>313</sup> con la legge 165/04, in particolare l'art. 4, lettera a).

Questo capitolo cerca di elaborare una risposta ai due quesiti, per arrivare a sintetizzare quali standard costituzionali si applichino ai diversi enti territoriali che compongono la Repubblica. La questione è

---

<sup>312</sup> Anche facendo riferimento a precise statuizioni della Corte, per quanto essenzialmente *obiter dicta*.

<sup>313</sup> E, in particolare, la potenziale e devastante cancellazione di tutti i sistemi non proporzionali. Come dice Gratteri, parlando della sentenza 1/14: "la portata della decisione è potenzialmente idonea a travalicare i confini di quel giudizio. La Corte, ci si è domandati da più parti, con la sentenza n. 1 del 2014 ha segnalato anche un vincolo costituzionale per una complessiva proporzionalità della legge elettorale?", A. Gratteri, *La formula e il risultato*, cit., p. 79.

fortemente dibattuta in dottrina e vede due posizioni altrettanto fortemente contrapposte: da un lato, si ha chi propende per l'estensione totale della più alta tutela del diritto di voto possibile in tutte le elezioni, dall'altra, chi vede nelle sole elezioni politiche la vera espressione della sovranità popolare, con la conseguenza che solo per esse dovrebbero valere gli standard elaborati dalla Corte costituzionale. Non essendo possibile stabilire autoritativamente una posizione definitiva, per mancanza di esplicite pronunce costituzionali in materia, si propone di esporre i principali argomenti che la dottrina (e, in parte, anche la giurisprudenza) ha proposto per giustificare l'una o l'altra posizione.

L'obiettivo delle riflessioni che seguono è pertanto valutare quali requisiti di costituzionalità siano, per così dire, trasversali, e quindi debbano sempre essere tenuti in considerazione da qualunque sistema elettorale che voglia dirsi costituzionale, a qualunque livello dell'architettura della Repubblica, e quali invece siano specifici solo di alcune parti della stessa.

## **5.2 – PRINCIPALI ARGOMENTI A FAVORE DELL'APPLICABILITÀ A TUTTI I LIVELLI DI GOVERNO DEGLI STANDARD ELABORATI DALLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVAMENTE ALLE CAMERE**

L'opinione secondo cui le tutele, testuali e di interpretazione giurisprudenziale, dell'art. 48.2, si applichino monoliticamente a tutte le istanze in cui ai cittadini è permesso una qualunque forma di voto "politico" è sicuramente minoritaria in dottrina, ma di certo non assente<sup>314</sup>. Molte delle voci in favore di questa ricostruzione si appellano allo *status* di diritto fondamentale attribuito al voto<sup>315</sup>, mentre altre fanno riferimento a ragionamenti di carattere sistematico-istituzionale<sup>316</sup>; possono inoltre essere aggiunte valutazioni di tipo testuale e sostanziale (in particolar modo, finanziario).

### **5.2.1 – STATUS DEL DIRITTO DI VOTO COME DIRITTO FONDAMENTALE**

Secondo la prima linea di pensiero il diritto di voto rientra a pieno titolo tra i diritti fondamentali del cittadino in uno stato democratico; si potrebbe giungere sostenere che esso sia il più importante, perché determina le modalità di esercizio di tutti gli altri attraverso le scelte politiche degli organi elettivi. La Corte costituzionale ha sempre sostenuto la centralità del diritto di voto, fin dagli anni Sessanta. In particolare, dichiarando infondate alcune censure rivolte alla prima legge sul CSM<sup>317</sup>, la Consulta ha stabilito che "nel sistema adottato dalla Costituzione, eccetto alcune disposizioni fondamentali, *come ad esempio quelle sancite dall'art. 48*, la disciplina della materia elettorale, date le modificazioni eventualmente determinate dalle mutate esigenze, resta deferita al legislatore ordinario."<sup>318</sup> Appare quindi chiaro che, secondo la Corte, l'art. 48 "contiene alcune norme di principio riferibili ad ogni tipo di voto elettivo"<sup>319</sup>: se quindi la portata

---

<sup>314</sup> Si vedano, per esempio G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977, p.154, citato anche da T. Martines, "Artt. 56-58", in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1984, p.77; F. Lanchester, "Voto, diritto di (diritto pubblico)", in *Enciclopedia del Diritto*, XLVI, Milano, 1993, p. 1127.

<sup>315</sup> Per un'interessante lettura della sent. 1/14 (e, in misura diversa, della 35/17) come sentenze a tutela del diritto di voto, si veda M. Armanno, "La tutela del diritto di voto tra Costituzione e sistema elettorale", *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>316</sup> Per esempio, D. Casanova, "La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale", *Rivista AIC*, 3/2016, 16/11/16.

<sup>317</sup> In particolare, il pretore di Bologna lamentava la disparità di trattamento tra consiglieri di Corte di Cassazione (che eleggevano sei membri) e giudici dei tribunali inferiori (che, pur essendo di più, ne eleggevano solo quattro).

<sup>318</sup> Corte cost., sent. 168/1963, Considerato in diritto § 5, enfasi aggiunta.

<sup>319</sup> Si veda M. Armanno, *Personale uguale libero e segreto*, cit., p. 25, n. 24. Lo stesso Autore afferma che "è evidente che i tratti essenziali della disciplina in materia di voto, quale risulta dal dato costituzionale, valgono anche per le elezioni a livello regionale o infraregionale, ricavandosi dal modello di democrazia disegnato in Costituzione", *Id.*, p. 26.

dell'art. 48 comprende, poniamo, una tutela forte dell'uguaglianza del voto, questa dovrebbe logicamente applicarsi a tutte le istanze di esercizio del diritto di voto.

### 5.2.2 – ARGOMENTO ISTITUZIONALE

La linea argomentativa "istituzionale" si basa invece direttamente sul nuovo art. 114 Cost., che, dopo la l. cost. 3/01, proclama che "la Repubblica è *costituita* dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", mentre prima essa si *ripartiva* in Regioni, Province e Comuni. L'intento del legislatore costituzionale, tenendo invece conto dell'impostazione generale della riforma del Titolo V, era evidentemente quello di dare atto di una formale, se non sostanziale, equipollenza tra i vari livelli di governo in cui si articola la Repubblica, ponendo fine all'exasperante centralismo che aveva caratterizzato il paese fin dall'Unità. Se quindi gli enti locali territoriali diversi dallo Stato sono trattati come uguali elementi costitutivi della Repubblica nell'art. 114, non si vede perché essi debbano essere ulteriormente distinti sotto aspetti che non dipendono dalle differenze ontologiche e teleologiche legate alle funzioni e ai poteri che la Costituzione assegna loro. Da questo punto di vista, le modalità di elezione degli organi rappresentativi di questi enti non rappresentano sicuramente un profilo di differenziazione legittima, considerato che, a norma dell'art. 1 Cost., tutti i poteri della Repubblica devono avere un fondamento democratico<sup>320</sup>.

La Corte ha supportato questo ordine di argomentazioni nella celebre sentenza che risolse il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione relativo alla tentata ridenominazione del Consiglio regionale ligure in "Parlamento della Liguria". Questa vicenda, benché politicamente (e giuridicamente) difficile da annoverare tra i grandi casi che hanno plasmato il diritto costituzionale italiano per quanto riguarda il suo contenuto, permise alla Corte di tracciare un chiaro riassunto della nuova configurazione istituzionale post-riforma del Titolo V: l'Avvocatura dello Stato aveva, prevedibilmente, sottolineato che "la denominazione "Parlamento" attribuita alle assemblee legislative nazionali, pone l'accento sul fatto che siano queste la sede esclusiva, o anche soltanto preminente, in cui prende forma la sovranità del popolo"<sup>321</sup>, ma la Corte, da subito aveva rigettato l'idea che la Costituzione assegni la sovranità popolare esclusivamente al Parlamento, perché, se è vero che la sovranità appartiene al popolo ex art. 1, ciò

*impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare.*

*Il nuovo Titolo V - con l'attribuzione alle regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali - ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle*

---

<sup>320</sup> Si veda, *ex plurimis*, Corte cost., sent. 141/1996, Considerato in diritto § 4: "Solo una sentenza irrevocabile, nella specie, può giustificare l'esclusione dei cittadini che intendono concorrere alle cariche elettive; né vale obiettare che si tratta di elezioni amministrative, e non di quelle politiche generali, perché pure in questo caso è in gioco il principio democratico, assistito dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali."

<sup>321</sup> Corte cost., sent. 106/2002, Considerato in diritto § 3.

autonomie. Tuttavia, i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare<sup>322</sup>.

Alla luce di queste constatazioni della Consulta, parte della dottrina deduce che sostenere che la democrazia negli enti sub-statali sia in qualche modo meno tenuta a rispettare i fondamentali principi dell'art. 48 rispetto a quanto viene richiesto dalla Corte alle Camere appaia insostenibile. È indubitabile che, nel caso di specie, la Corte ha poi sostenuto che la dicitura "Parlamento" fosse ammissibile solo per indicare le Camere, in quanto il legislatore costituzionale, nonostante "la sostanziale parificazione di funzioni, nei rispettivi ambiti di competenza, tra Consiglio regionale e Parlamento"<sup>323</sup>, non aveva, con la riforma del 2001, creato nuovi organi, né tantomeno effettuato una totale equiparazione in termini di poteri e competenze<sup>324</sup>. È vero che entrambi hanno "carattere rappresentativo [e sono titolari] di competenze legislative", ma solo il Parlamento "è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile"<sup>325</sup>. Ai fini dell'argomentazione "istituzionale", tuttavia, non è rilevante tanto che il Parlamento abbia rappresentanza nazionale e il Consiglio regionale solo limitata alla Regione, in quanto la semplice constatazione da parte dei giudici costituzionali che entrambi sono "organi rappresentativi", informati allo stesso "principio democratico" ed espressione, nelle loro rispettive competenze, della medesima quota di "sovranità

---

<sup>322</sup> Ibid.

<sup>323</sup> Id., § 4.

<sup>324</sup> "È tuttavia di ostacolo alla utilizzazione dell'argomento analogico la circostanza che la Costituzione ha inteso pregiudicare questo spazio giuridico. Essa nel Titolo I, Parte II, attribuisce alle sole Camere il nome Parlamento, e definisce Consiglio regionale, nell'articolo 121, il titolare della funzione legislativa regionale. Gli organi direttivi della regione non sono dunque entità nuove nate negli ordinamenti regionali in virtù delle modifiche introdotte nel Titolo V della Costituzione e prive di denominazioni proprie. Ed è vano richiamare profili di analogia tra Consiglio regionale e Parlamento, che erano evidenti al Costituente del 1948 - il quale con l'art. 121 della Costituzione (e con le corrispondenti norme degli statuti speciali) aveva nondimeno espresso chiaramente la propria scelta diversificatrice - così come si deve presumere lo siano stati al legislatore costituzionale del 1999 e del 2001, che pure, proprio nel momento in cui si accingeva ad un rilevante potenziamento del ruolo delle autonomie, non ha ritenuto di mutare in "Parlamento" la denominazione dell'organo legislativo delle regioni." Ibid.

<sup>325</sup> Sent. 106/02, Considerato in diritto § 3-5. Per un riassunto della giurisprudenza costituzionale in materia, si veda la sent. 365/2007, Ritenuto in fatto § 2.1, in cui la difesa della Sardegna ricorda che "anteriormente alla revisione costituzionale del 2001, la sovranità regionale era stata esclusa per negare l'equiparabilità tra Parlamento nazionale e assemblee legislative regionali (sentenze n. 245 del 1995; n. 6 del 1970; n. 66 del 1964). Dopo la riforma, la Corte, nella sentenza n. 106 del 2002, ha statuito che le forme e i modi di manifestazione della sovranità popolare «si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali». Gli elementi di discontinuità, così introdotti, trovano, per la Corte, conferma «nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare». Nella successiva sentenza n. 29 del 2003, la stessa Corte ha, poi, statuito che le assemblee elettive nazionali e regionali sono «espressione entrambe della sovranità nazionale». Una conclusione, questa, che a detta della resistente non parrebbe contraddetta dalla sentenza n. 274 del 2003, dal momento che la negata «totale equiparazione fra gli enti» di cui all'art. 114 Cost. riguarderebbe, in realtà, specifiche attribuzioni, senza implicazioni perciò di carattere generale."



popolare”, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche l’attribuzione del potere da parte dei cittadini a questi organi debba godere delle stesse garanzie.

### 5.2.3 – ARGOMENTO TESTUALE

Passando poi all’argomento testuale, è necessario soffermarsi proprio sulla materia elettorale per come viene trattata in Costituzione. La sostanziale equiparazione tra Camere e Consigli regionali e comunali, da cui deriva l’applicabilità della giurisprudenza costituzionale relativa al Parlamento agli organi rappresentativi locali, si deduce, in primo luogo, direttamente dall’interpretazione letterale del testo costituzionale del 1948: il Titolo IV della Parte I, “Rapporti politici”, elenca i diritti di partecipazione dei cittadini alla gestione della *res publica*, senza mai, neanche una volta, indicare una differenziazione nell’estensione di questi diritti a seconda del tipo di elezione o del livello di governo coinvolto<sup>326</sup>. Soprattutto, il secondo comma dell’art. 48, nello stabilire che il voto è “personale, uguale, libero e segreto”, fornisce una tutela completamente incondizionata al diritto di voto. La Corte costituzionale condivide apertamente questa interpretazione, come dimostrano le sentenze sull’uguaglianza del voto *in entrata*<sup>327</sup>, come la già citata sentenza 96/68, in cui i giudici dichiararono che il voto segreto deve essere garantito anche nelle elezioni amministrative, per di più di secondo grado<sup>328</sup>. Similmente, nella sentenza 141/96, la Consulta dichiarò che l’esclusione dal diritto di voto poteva conseguire solo a una sentenza irrevocabile di condanna anche nel caso di elezioni comunali, in quanto “solo una sentenza irrevocabile, nella specie, può giustificare l’esclusione dei cittadini che intendono concorrere alle cariche elettive; né vale obiettare che si tratta di elezioni amministrative, e non di quelle politiche generali, perché pure in questo caso è in gioco il principio democratico, assistito dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali.”<sup>329</sup>

Un simile ragionamento può essere applicato all’art. 51, che garantisce pari accesso alle cariche pubbliche a tutti i cittadini: la già analizzata sentenza 422/95, per quanto probabilmente poco in linea con la *Weltanschauung* odierna, costituisce un importantissimo esordio per la Corte costituzionale: si tratta infatti del primo caso in cui, seppur indirettamente (ovvero attraverso la possibilità, riconosciuta dall’art. 27 della l. 87/53, di dichiarare “quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”) la Corte colpì una parte rilevante della legge elettorale delle Camere, come conseguenza di una questione di costituzionalità sollevata durante un giudizio in merito alla composizione delle liste elettorali del Comune di Baranello (CB). I giudici costituzionali, dopo aver definito l’elettorato passivo un “diritto fondamentale” e la democrazia rappresentativa pluralistica “connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica”, procedettero con la rimozione di tutti i riferimenti a quote di genere nelle liste di candidati dall’intero *corpus* elettorale italiano, ad ogni livello: per la Corte, erano inaccettabili tutte le “misure, introdotte nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative ivi comprese quelle contenute in leggi regionali, la cui illegittimità costituzionale deve ritenersi conseguenziale per la sostanziale identità dei contenuti normativi, non potendo certamente essere lasciati spazi di

---

<sup>326</sup> L’unico, molto vago, passo che potrebbe fare riferimento al solo livello statale si ha nell’art. 49, che permette la libera organizzazione partitica volta a “determinare la politica nazionale”. Tuttavia, si potrebbe obiettare che, innanzitutto, la politica nazionale non coincide esattamente con le sole scelte effettuate a livello di Stato centrale, ma che è fondamentalmente determinata anche da quelle assunte a livello locale; secondariamente, quand’anche il legislatore costituente avesse per assurdo limitato la tutela della libertà di associazione politica ai soli partiti di rilevanza nazionale, ciò non avrebbe comunque alcun effetto sul diritto di voto dei cittadini ad ogni livello.

<sup>327</sup> Si veda, *ex multis*, la sent. 43/61, che era riferita alle norme sulle elezioni dei Consigli comunali, applicate per rimando legislativo a quelle per il rinnovo dei Consigli provinciali.

<sup>328</sup> Nonostante la difesa erariale sostenesse che “i requisiti di eguaglianza, libertà e segretezza del voto, sanciti dall’art. 48 della Costituzione si riferiscono all’ipotesi in cui sia chiamato a votare direttamente il cittadino”, la Corte invece stabilì che “la garanzia di segretezza del voto ... è perciò assolutamente inderogabile”. Sent. 96/68, Ritenuto in fatto e Considerato in diritto § 4.b.

<sup>329</sup> Corte cost., sent. 141/96, Considerato in diritto § 4.

incostituzionalità (da cui discenderebbero incertezze e contenzioso diffuso) in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico<sup>330</sup>. È quindi evidente che la giurisprudenza costituzionale pone l'art. 51 a tutela di tutti i tipi di elezione, al punto da limitare la discrezionalità del legislatore ulteriormente rispetto a quanto chiesto dal giudice rimettente e colpire anche le norme elettorali nazionali.

Questi casi sono particolarmente interessanti perché permettono di identificare la portata dell'art. 51 e del secondo comma dell'art. 48: se per il primo la Corte non si è posta alcun problema (né in senso restrittivo, come nel 1995, né, dopo la riforma del 2003, in senso espansivo) ad applicare indistintamente la norma a tutte le elezioni, oggettivamente più complessa è la trattazione del secondo. E, invero, tra i quattro aggettivi scelti dall'Assemblea costituente, l'art. 48 non riporta "diretto", che appare invece, stavolta evidentemente solo in riferimento alle Camere, negli artt. 56 e 58. Tramite i normali criteri interpretativi, ciò non può che far concludere che mentre primi quattro aggettivi coprono tutti i tipi di elezioni (e pertanto l'intera giurisprudenza in merito all'art. 48 si estenda a tutti i tipi di elezione), esistono altre caratteristiche delle elezioni (in particolare, l'elezione diretta) che non sono espressamente garantiti dal testo costituzionale in ogni situazione.

Nonostante quindi non si possa non riconoscere una qualche differenza in Costituzione tra le Camere e gli altri organi rappresentativi a livello elettivo, bisogna tenere presente che esistono, nello stesso testo costituzionale, numerosissimi altri riferimenti che consentono di parificare le caratteristiche fondamentali delle elezioni di tutte queste assemblee: *in primis*, nel Titolo V, art. 126, terzo comma, Cost., si specifica che qualora il Presidente della Giunta sia eletto "a suffragio universale e diretto", si applica il principio *simul stabunt, simul cadent*. Ora, sarebbe palesemente irrazionale che un Presidente eletto direttamente potesse decadere dalla carica per iniziativa di un organo, il Consiglio, che invece non godesse della stessa legittimazione politica. Similmente, la previsione, contenuta nell'art. 122, secondo comma, che garantisce ai consiglieri regionali la medesima insindacabilità<sup>331</sup> nell'espressione di voti e opinioni garantita dall'art. 68 ai membri delle Camere, apparirebbe irragionevole se non fosse anch'essa posta a tutela della libertà di azione politica dei rappresentanti diretti dei cittadini, così come le norme di incompatibilità tra parlamentare, consigliere regionale e parlamentare europeo contenute sempre nell'art. 122, secondo comma.

Abbiamo visto quindi che, almeno dalla riforma del Titolo V, anche il requisito dell'elezione diretta, apparentemente non indispensabile per tutte le elezioni, sia in realtà sistematicamente necessario almeno per i Consigli regionali. Un ulteriore punto a favore dell'elezione diretta degli organi rappresentativi degli enti locali è rappresentato dalla Carta Europea dell'Autonomia Locale, trattato promosso dal Consiglio d'Europa e ratificato dall'Italia con legge 439/89, di cui si è discusso nel capitolo II. In quanto trattato internazionale, e della categoria più rilevante (diritti umani), esclusi quelli dell'Unione Europea, nonché ratificato con fonte primaria<sup>332</sup>, esso occupa una posizione di primazia nella gerarchia delle fonti rispetto alla legge ordinaria, come stabilito dall'art. 117, primo comma, Cost. e dalla Corte nelle celebri sentenze

---

<sup>330</sup> Sent. 422/95, Considerato in diritto § 7-8.

<sup>331</sup> Anche se non l'immunità, prerogativa esclusivamente parlamentare. È la Corte costituzionale ad indicare il nesso tra insindacabilità e legittimazione democratica: parlando delle, essa ebbe a notare che l'indipendenza dei parlamentari si articola, *inter alia*, "nella non responsabilità dei medesimi "per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 68, primo comma: immunità, sotto questo aspetto, assoluta, che, *in omaggio al principio democratico rappresentativo*, l'art. 122, ultimo comma, estende anche ai membri dei Consigli regionali)". Corte cost., sent. 231/1975, Considerato in diritto § 5, enfasi aggiunta.

<sup>332</sup> Incidentalmente, è interessante notare come, tra i 47 Stati membri del Consiglio che hanno ratificato la Carta, l'Italia è l'unico, oltre all'Estonia, a non aver posto né riserve, né limitazioni territoriali, né altri ostacoli alla piena applicazione dell'intera Carta al momento della ratifica.

348 e 349/2007, le cd. “sentenze gemelle”, che riconobbero alle norme contenute nei trattati internazionali ratificati dall’Italia (in particolar modo, a quelli concernenti i diritti umani, primo tra tutti la CEDU) il rango di parametro interposto di costituzionalità<sup>333</sup>. Giova ricordare che la Carta prevede, senza mezzi termini, che i cittadini eleggano “a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale” assemblee “in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti”. È quasi superfluo far notare che questi sono criteri perfettamente corrispondenti a quelli previsti dalla nostra Costituzione per le elezioni delle Camere e il nostro paese si è vincolato (tramite *tutte le sue istituzioni*, Corte costituzionale inclusa, a causa della particolare natura del trattato) ad applicarli anche ai livelli di governo inferiori.

Uscendo dalle disposizioni di rango sovraordinato alla legge, giova inoltre ricordare che tutti gli Statuti regionali, inclusi quelli delle Regioni a Statuto Speciale<sup>334</sup>, nonché la l. 108/68<sup>335</sup>, come modificata dalla l. 43/95, esplicitamente riconoscono l’elezione diretta del Consiglio regionale, così come il TUEL per quanto riguarda i Consigli comunali<sup>336</sup>. È quindi evidente che le elezioni di questi organi devono essere, oltre che “personali, uguali, libere e segrete”, anche dirette. A ciò concorre anche la l. 165/04, che, nell’elencare i requisiti a cui si devono attenere le leggi elettorali regionali, implica fortemente, pur senza esplicitarlo, che i Consigli regionali siano eletti direttamente dai cittadini<sup>337</sup>.

Stabilito quindi che le elezioni regionali e comunali sono (e devono essere) dirette, esattamente come quelle delle Camere, seguendo un ragionamento *a fortiori* dalla sent. 96/68, sembrerebbe essere automatico estendere l’intera protezione dell’art. 48, incluse le interpretazioni che, finora, la Corte ha espresso solo in riferimento al Parlamento, anche alle elezioni regionali e comunali.

Tuttavia, si inserisce qui un importante ostacolo argomentativo, che è la Corte stessa ad aver posto in termini espliciti nella sent. 275/14<sup>338</sup>: in essa, la Consulta dichiarò che altro sono le elezioni “delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare”, altro invece quelle degli “organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria”, (benché, a riprova di quanto detto finora, “dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta”). Pertanto, “rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l’interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate”<sup>339</sup>, anche con la previsione, come nel caso di specie, di un consistente premio di maggioranza da assegnarsi al candidato che abbia raggiunto la maggioranza assoluta o in seguito all’eventuale ballottaggio tra i due candidati più votati.

A queste considerazioni della Corte, si potrebbe tuttavia controbattere che, innanzitutto, nella stessa sentenza il collegio ricorda che le leggi elettorali (tutte) sono comunque soggette allo stesso controllo di

---

<sup>333</sup> Si veda, in questo senso, D. Mone, “La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell’autonomia locale: l’obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali”, in *forumcostituzionale.it*, 11/7/15.

<sup>334</sup> Che, come è noto, sono norme di rango costituzionale.

<sup>335</sup> L. 108/68, art. 1, primo comma: “I consigli regionali delle regioni a statuto normale sono eletti a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti.”

<sup>336</sup> D.lgs. 267/00, artt. 71-73, anche se non è espressamente dichiarata come elezione diretta, le norme del TUEL non prevedono, per il Comune, nessun organo intermedio tra cittadini e Consiglio o Sindaco. Come visto *supra*, per le Province il sistema elettorale è differente.

<sup>337</sup> Ciò è particolarmente chiaro nelle clausole aggiunte più di recente, in cui si parla esplicitamente di “voti di preferenza”, “liste di candidati” e “collegi uninominali”, tutte caratteristiche che si adattano molto più facilmente ad un’elezione diretta (soprattutto il voto di preferenza) che a una indiretta.

<sup>338</sup> NB. Parleremo abbondantemente di questa sentenza nelle sezioni successive, qui viene richiamata solo per il ragionamento che la Corte riporta in merito alla differenza sostanziale tra enti locali e Stato.

<sup>339</sup> Sent. 275/14, Considerato in diritto § 3.1.

ragionevolezza<sup>340</sup> che limita la discrezionalità legislativa sopra ricordata. Inoltre, se è vero che il Parlamento è l'espressione più alta della sovranità popolare, non significa che ai livelli di governo inferiori la tutela dei diritti fondamentali del cittadino debba essere ridotta. A rigor di logica, se contro un atto lesivo di un ente locale il cittadino ha generalmente a disposizione lo stesso rimedio (ricorso giurisdizionale o gerarchico) che potrebbe esperire nei confronti di un atto dello Stato, in quanto il livello di tutela non cambia, non si vede perché invece il diritto di voto che il cittadino esercita nei confronti dell'ente locale debba essere meno tutelato (nel caso di specie, meno "uguale") di quello di cui gode nei confronti delle assemblee parlamentari.

#### 5.2.4 – ARGOMENTO SOSTANZIALE

Concludendo con un argomento meno giuridico e più sostanziale, è innegabile che il Comune, anche per espressa statuizione costituzionale<sup>341</sup>, sia l'ente più vicino al cittadino e che più impatta sulla sua vita di tutti i giorni (in materia di trasporti, rifiuti e altre *utilities*, servizi sociali, protezione civile, anagrafe ecc.). Similmente, alla Regione sono affidate, dalla Costituzione e dalla legge statale, fondamentali funzioni pubbliche come la sanità e il coordinamento delle attività dei livelli inferiori, al punto che, nonostante l'innegabile impostazione ancora centralista della Repubblica, una considerevolissima percentuale della spesa pubblica totale è effettivamente gestita da questi due organi<sup>342</sup>: ciò è particolarmente vero nelle Regioni a Statuto Speciale, in cui la maggioranza delle risorse è amministrata dagli enti locali. Se si considera che l'art. 116, terzo comma, dà anche le Regioni ordinarie la possibilità di ottenere poteri (e attribuzioni finanziarie) più vaste di quelle attuali<sup>343</sup> e che l'art. 119 garantisce agli enti locali "autonomia finanziaria di entrata e di spesa", una simile concentrazione di potere (e di spesa) non potrebbe essere sotto il controllo di enti direttamente espressione delle comunità che governano, nel modo più fedele possibile, in un sistema che voglia definirsi democratico.

A riprova di quanto si sostiene, la recente pandemia di Covid-19 ha definitivamente mostrato quanto gli enti territoriali, in particolar modo le Regioni, siano titolari di responsabilità eccezionali nella vita dei cittadini: organi regionali (e, in misura minore, comunali) hanno emanato ordinanze limitative delle libertà fondamentali (circolazione, assemblea, persino libertà personale), istituito (o meno) "zone rosse", prescritto l'uso di mascherine e guanti, chiuso e aperto attività commerciali e ricreative. Pensare che questi organi siano, con le parole della Consulta "titolari di una *limitata* potestà di normazione secondaria" e pertanto meno meritevoli di una tutela forte del diritto di voto costituzionalmente conforme, è quantomeno discutibile. Le ragioni dietro molte delle decisioni delle Regioni durante la pandemia sono

---

<sup>340</sup> "[Il premio di maggioranza] neppure lede il principio di uguaglianza del voto perché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esso «esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo», ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato debba necessariamente essere proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sentenze n. 39 del 1973, n. 6, n. 60 e n. 168 del 1963, n. 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza (ex plurimis, sentenza n. 107 del 1996)." Id., § 3.3.

<sup>341</sup> "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza", Cost., art. 118, primo comma.

<sup>342</sup> Confcommercio stima (dati 2019 riferiti al 2016) che, del totale di 315 miliardi di spesa corrente, 174 (il 55%) sia in mano alle amministrazioni locali. Si veda *Una nota sulla spesa pubblica locale*, report Confcommercio, ottobre 2019, p. 20, disponibile presso <http://www.astrid-online.it/static/upload/news/news-2019-10-08-una-nota-sulla-spesa-pubblica-locale--1-.pdf>, consultato il 23/7/20.

<sup>343</sup> Per un'analisi dettagliata delle richieste delle Regioni e dello stato delle trattative con il Governo, si veda L. Violini, "L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, terzo comma, Cost.", *Rivista AIC*, 4/2018, 14/11/18, pp. 319-365.

state indiscutibilmente politiche; le attuali leggi elettorali regionali fanno sì che la legittimazione a prendere tali decisioni politiche possa in realtà non basarsi sull'effettivo consenso popolare.

Per tutti questi motivi, parrebbe auspicabile l'applicazione di tutte le norme costituzionali e statutarie, incluse le interpretazioni contenute nelle sentenze della Corte, a tutti i sistemi elettorali italiani, al fine garantire una tutela del momento più delicato e significativo della democrazia rappresentativa che sia la più vasta e completa possibile, perché la sovranità popolare, che nelle elezioni trova la sua principale via di espressione, sia adeguatamente al sicuro da interventi legislativi limitativi o distorsivi della volontà degli elettori.

### **5.3 – PRINCIPALI ARGOMENTI CONTRO L'APPLICABILITÀ AGLI ALTRI LIVELLI DI GOVERNO DEGLI STANDARD ELABORATI DALLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVAMENTE ALLE CAMERE**

Dopo la pubblicazione della sentenza 1/14, la dottrina si è domandata se la decisione della Corte segnasse la fine dei premi di maggioranza regionali e comunali, stante l'evidente similitudine tra il meccanismo censurato e quelli in vigore negli enti locali. La risposta maggioritaria è stata negativa, con argomentazioni in parte speculari a quelle invece a favore, ma in generale basate sulla differenza tra la forma di governo regionale post-riforma del Titolo V e quella parlamentare centrale<sup>344</sup>.

#### **5.3.1 - STATUS DEL DIRITTO DI VOTO COME DIRITTO FONDAMENTALE**

Volendo, anche in questo caso, partire da considerazioni legate allo *status* del diritto di voto come diritto fondamentale, è interessante notare che, pur essendo sicuramente uno dei diritti costituenti il nocciolo duro del moderno stato costituzionale democratico, il diritto di voto è indissolubilmente legato ad una condizione che non si applica a nessuno degli altri diritti: la cittadinanza. Come è noto, tuttavia, nelle elezioni locali è ammesso l'elettorato attivo e passivo degli stranieri che siano cittadini UE<sup>345</sup>: questo dimostra che il voto "politico" nazionale, espressione più alta della sovranità popolare ex art. 1 Cost., è situato su un livello diverso e superiore rispetto al voto amministrativo, espressione semmai di quell'autonomia che la Costituzione riconosce agli enti subordinati. Se infatti l'esercizio della sovranità deve essere circoscritto ai soli cittadini, l'estensione del voto a non-cittadini implica che non si stia esercitando sovranità nella scelta degli organi politici delle articolazioni substatali<sup>346</sup>. Ne si deduce che un diverso trattamento, inclusa la possibilità di una maggiore tutela, del diritto di voto per le elezioni "sovrane" sarebbe perfettamente legittimo.

---

<sup>344</sup> In questo senso, si vedano A. O. Cozzi, "Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014", *Giurisprudenza costituzionale*, A. 59(2014) n. 5, p. 4167-4188; S. Catalano, "I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014", e F. Biondi, "Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014", entrambi in M. D'Amico, S. Catalano, (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014; G. Tarli Barbieri, "La selezione delle classi politiche", in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma 2014, 147; S. Curreri, "La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo", *Quaderni Costituzionali*, 4/2015, 991 ss. Più in generale G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, cit., pp. 196 e ss., ricostruisce la giurisprudenza della Corte (sentt. 275/14 e 193/15) come sostanzialmente indicative di una accettazione, da parte della Consulta, dei sistemi *majority assuring* nei livelli di governo substatali. Tuttavia, lo stesso autore dichiara che "è più difficile formulare ipotesi sull'elezione delle assemblee legislative delle Regioni italiane – per cui rilevano soprattutto le peculiarità della "nuova" forma di governo regionale – e dei *Landtage* tedeschi". Id., pp. 203-204.

<sup>345</sup> Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 20.2.b: "[i cittadini UE hanno] il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato". Si veda anche d.lgs. 12 aprile 1996, n. 197, Attuazione della direttiva 94/80/CE concernente le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. (GU n.88 del 15-4-1996).

<sup>346</sup> Per un'approfondita analisi della questione, anche dal punto di vista comparatistico (Spagna e Francia), si veda C. Marchese, *Il diritto di voto e la partecipazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, pp. 130 e ss.

### 5.3.2 – ARGOMENTO TESTUALE

La maggior parte della dottrina contraria all'equiparazione tra Camere e assemblee elettive locali, muove invece dal punto di vista delle distinzioni rintracciabili in Costituzione tra le elezioni nei vari livelli di governo. Giova partire proprio dal testo della Carta: per quanto già ampiamente desumibile dal combinato disposto di alcune norme e dallo "spirito" della Costituzione, è un dato di fatto che la Costituzione operi una distinzione tra il voto parlamentare e amministrativo: solo gli articoli 56 e 58 (relativi, rispettivamente, alla Camera ed al Senato) fanno esplicita menzione di un obbligo costituzionale all'elezione diretta del Parlamento. Non violerebbe nessuna disposizione costituzionale una legge che imponesse, per esempio, un sistema di elezione indiretta "a cascata" per tutti gli enti delle Regioni ordinarie<sup>347</sup>, fatte salve le possibili autonomie statutarie regionali (che però, va sottolineato, riguardano solo la possibilità di elezione diretta del Presidente, mentre si tace in Costituzione su quella del Consiglio). Inoltre, dato che le elezioni delle Regioni ordinarie "sono disciplinate con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", basterebbe modificare la l. 165/04 ed imporre, genericamente, un'elezione indiretta del Consiglio.

Anche tenendo conto della sent. 96/68, che, per inciso, estende solo la segretezza del voto anche al voto indiretto, è evidente che il legislatore costituente ha voluto distinguere tra le elezioni del Parlamento, in grado di indirizzare le scelte politiche più rilevanti per la Repubblica, da quelle delle amministrazioni locali, che si occupano generalmente di questioni strettamente relative ai territori da esse amministrati. Giovi a questo fine tenere conto di quanto statuito dalla Corte nell'oggettivamente risalente, ma, come vedremo, ancora attuale, sent. 105/57, in cui, proprio parlando dell'art. 51, i giudici ebbero a dire che soltanto lo Stato, a differenza della Regione, "presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare al reggimento dello Stato stesso"<sup>348</sup>. Il Parlamento, continuò la Corte, "è l'organo competente a stabilire i requisiti concreti dell'eguaglianza per tutti i cittadini". Pertanto, ben avrebbero potuto le Camere prevedere diversi sistemi elettorali per le Regioni e gli altri enti locali.

Sotto questo aspetto, la maggior parte della giurisprudenza costituzionale si è concentrata sulla materia dei reati elettorali: a causa di una – tipicamente italiana – serie di rimandi interni, abrogazioni parziali e codificazioni a metà, durante gli anni '70 (specie dopo l. 933/73) la disciplina dei reati elettorali era diventata, con le parole della Corte, "del tutto irrazionale ed arbitraria". Spesso la normativa relativa alla Camera era più favorevole di quella per le elezioni amministrative, a volte il contrario<sup>349</sup>. La Consulta ha

---

<sup>347</sup> Per esempio, si potrebbe prevedere che i cittadini eleggano dei rappresentanti di quartiere, senza altri poteri che quello di eleggere i consiglieri comunali, i quali eleggerebbero i Sindaci, che eleggerebbero i consiglieri provinciali, che eleggerebbero i Presidenti della Provincia, che eleggerebbero i consiglieri regionali.

<sup>348</sup> Corte cost., sent. 105/1957, Considerato in diritto. La Corte annullò la clausola nella legge elettorale comunale siciliana che limitava l'elettorato passivo ai soli iscritti nelle liste elettorali dei Comuni dell'isola.

<sup>349</sup> Solo per dare conto di quanto affermato, si riporta la ricostruzione fatta dalla Corte: "A tale argomento non può opporsi la sent. 45 del 1967 di questa Corte che dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 86 del d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203 e 93 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, sulle elezioni degli organi delle Amministrazioni comunali, denunciati per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. in quanto, per effetto dei loro precetti, chi sottoscrive più di una dichiarazione di presentazione di candidatura per le elezioni comunali è punibile con pena edittale più grave (reclusione fino a due anni e multa fino a lire 20.000) di chi sottoscrive più di una lista di candidati per le elezioni politiche (reclusione fino a tre mesi ovvero multa sino a lire 10.000: art. 106 d.P.R. n. 361 del l. 957). In realtà, la considerazione di fondo, contenuta in quella pronuncia ..., potrebbe in astratto valere come nota distintiva (o insieme di note distintive) tali da costituire motivo attendibile di differenziazione. Ma la questione allora decisa riguardava la < misura > di sanzioni penali, il < quantum > di alcune pene, rispetto alle quali si è espresso invano (finora) un auspicio di armonizzazione da parte del legislatore. .... Inoltre, anche se non è questa una considerazione decisiva, sul piano storico la norma più rigorosa in tema di elezioni amministrative è nata come un'estensione o un riflesso di quella originariamente adottata per le elezioni della Camera dei deputati. La riprova che lo *jus superveniens* del 1973 ha prodotto intollerabili disparità di trattamento di situazioni quantomeno analoghe emerge, per il giuoco

quasi sempre difeso la possibilità per il legislatore di differenziare tra le varie elezioni (tranne quando, come nel caso di specie, la differenziazione era palesemente irragionevole), specificando tuttavia che, se proprio ci deve essere una differenziazione nelle norme sanzionatorie per le diverse elezioni, quelle parlamentari (ed europee, a testimonianza di una forse diversa sensibilità nell'anno successivo alle prime) meritano maggiore tutela:

*Ove infatti si volesse fare ricorso, nell'ambito del diritto elettorale, ad una ratio distinguendi con diversi gradi di rigore per reati commessi in relazione ai procedimenti elettivi, e chiaro che il principio democratico potrebbe se mai comportare, considerata la maggior importanza da questo punto di vista delle elezioni politiche nazionali ed europee, una maggior severità proprio per le violazioni delle norme penali previste per queste elezioni<sup>350</sup>.*

Se dunque la Corte costituzionale ammette delle differenze relative ai reati elettorali (pur secondo una logica decrescente), è evidente che anche in tema di tutela dei diritti dei cittadini sono possibili differenziazioni nella normativa elettorale che tengano conto della "maggior importanza" istituzionale degli organi da eleggere.

### 5.3.3 – ARGOMENTO ISTITUZIONALE

A questo ragionamento si potrebbe obiettare che esso era valido prima della riforma del 2001, la quale invece ha introdotto forti elementi di equiparazione proprio in punto di "importanza" tra tutti gli enti che "costituiscono" la Repubblica ex art. 114 Cost. tanto da indurre a pensare che, da quel momento in poi, ogni differenziazione fosse diventata incostituzionale. Il che, come è noto, è assai lontano dalla realtà, visto che lo Stato, pur equiparato a tutti gli altri enti locali, mantiene una posizione di innegabile supremazia rispetto agli altri enti, sia su un piano funzionale (basti pensare all'elenco di competenze esclusive e

---

dei rinvii tra diversi corpi di norme, a proposito di elezioni regionali. Come è noto, l'art. 1, u.c., della legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante norme per la elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, dispone che si osservano, salvo quanto stabilito dalla legge stessa e per quanto applicabili, le disposizioni del d.P.R. n. 570 del 1960, nelle parti riguardanti i consigli dei comuni con oltre 5.000 abitanti. Ciò comporta che per la disciplina penale valga in toto il capo IX di questo testo unico, e dunque anche il divieto contenuto nell'art. 102, ultimo comma. Al contrario, norme statali e norme regionali in vigore per le elezioni degli organi rappresentativi delle Regioni a statuto speciale rinviano in varia guisa alla disciplina contenuta nel tit. VII del testo unico n. 361 del 1957 e perciò, dopo la legge n. 933 del 1973, ad un art. 113, il cui ultimo comma risulta abrogato .... A questa ingiustificata disparità di trattamento, secondo che si partecipi alle elezioni per le regioni a statuto ordinario o per le regioni a statuto speciale, si aggiungono, sempre per effetto di multipli rinvii (tra leggi statali e tra leggi regionali e leggi statali), ulteriori differenziazioni prive di ogni razionale fondamento. Come è noto, secondo l'art. 51, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), le disposizioni penali, contenute nel titolo VII del testo unico per la elezione della Camera dei deputati, si applicano anche con riferimento alle disposizioni della legge sui referendum; quindi, lo *jus superveniens* del 1973, abrogando l'ultimo comma dell'art. 113, reagisce senza dubbio in tema di disciplina dei reati commessi in occasione di referendum, ripristinando le regole del diritto comune. Ma le leggi regionali sui referendum dispongono che per la tutela penale dei loro precetti si applichi l'art. 51 della legge statale sui referendum nazionali (si veda, ad esempio, per il Piemonte l'art. 39 della legge reg. 16 gennaio 1973, n. 4; per il Veneto l'art. 30 della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 e per l'Emilia-Romagna l'art. 22 della legge regionale 13 maggio 1980, n. 34). Ciò fa sì che, nell'ambito di una stessa regione a statuto ordinario, per i reati elettorali commessi in occasione del rinnovo del Consiglio regionale valga ancora il divieto di applicare il beneficio della condizionale mentre per i reati occasionati da referendum regionali, il giudice possa disporre la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena. E va pure ricordato che il divieto di applicare questi benefici non è stato introdotto nella disciplina per la elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo (artt. 48 e 49 della legge 24 gennaio 1979, n. 18). Questa mancanza di coordinamento legislativo, derivante dalla legge n. 933 del 1973, è certo involontaria e dovuta alla complessità e farraginosità della normativa vigente: nondimeno essa dà luogo ad un grave difetto di congruità tra il motivo adducibile per la deroga al diritto comune e la disciplina dettata nella materia dei reati elettorali". Sent. 121/80, Considerato in diritto § 6.

<sup>350</sup> Ibid.

concorrenti dell'art. 117, secondo e terzo comma), sia su quello gerarchico, tramite le disposizioni che permettono "lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge", nonché "per ragioni di sicurezza nazionale"<sup>351</sup>, in modo simile alle disposizioni di identico tenore contenute nel TUEL (artt. 141-143).

Ed è proprio la sent. 1/14, che si vorrebbe applicare indistintamente a tutte le assemblee rappresentative, a stabilire una differenziazione chiara tra il livello nazionale e quello sub-nazionale: la Corte specificò che il premio di maggioranza, come configurato dalla l. 270/05, era

*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.<sup>352</sup>*

Inoltre, nella già citata sent. 275/14, che fotografò una situazione ben successiva alla riforma del Titolo V, si dichiara esplicitamente che "la normativa statale ... riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta".

È evidente che qui la Corte introduce una differenziazione tra le leggi elettorali nazionali, a cui è affidato un compito costituzionale più importante, e quelle locali, che devono solo garantire agli organi – non a caso definiti *politico-amministrativi* (come a dire, espressione della volontà popolare sì, ma essenzialmente diretti a prendere singole decisioni e ad eseguirle, non a sviluppare una dialettica profonda tra maggioranza e opposizione) – una legittimazione che non pregiudichi la loro efficienza.

Un'ulteriore obiezione all'equiparazione tra gli enti locali e lo Stato è stata fornita dalla Corte nella sentenza 50/15, in cui, su ricorso in via principale di varie Regioni, si esaminava la costituzionalità della complessa riforma delle Province (l. 56/14), ed in particolare l'istituzione delle Città metropolitane in sostituzione delle Province di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria. La Corte, dichiarando infondate e/o inammissibili tutte le censure presentate dalle ricorrenti, ebbe a stabilire che, innanzitutto, l'elezione indiretta degli organi provinciali (che godono, secondo il nuovo Titolo V, del medesimo *status* dei Comuni e delle Regioni) è perfettamente legittima<sup>353</sup>.

---

<sup>351</sup> Art. 126, primo comma, Cost.

<sup>352</sup> Sent. 1/14, Considerato in diritto § 3.1, enfasi aggiunta. Lo nota bene D. Girotto, "La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni", *Le Regioni*, 2015. Si veda, più in generale, G. Perniciaro, "I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale", *Italian Papers on Federalism*, 3/2014, nonché M. Massa, "Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?", *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2014.

<sup>353</sup> Questo anche di fronte alla Carta Europea delle Autonomie Locali, citata *supra*, che la Corte considera "documento di mero indirizzo", incapace di attivare l'art. 117, primo comma, Cost. Si veda sent. 50/2015, Considerato in diritto § 3.4.3: "A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, che lascia ferme «le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o della legge», come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere l'idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è comunque decisivo il rilievo che l'espressione usata dalla



*Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità in relazione a tutti i parametri evocati dalle quattro ricorrenti. Il tentativo delle difese regionali – di ricondurre l'utilizzazione del termine "sovranità" al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – è già stato, infatti, ritenuto «non condivisibile» da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007. La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti.<sup>354</sup>*

Sempre in quella sentenza la Corte non si è limitata semplicemente ad ammettere che un organo rappresentativo costituzionalmente necessario sia eletto indirettamente; essa ha completamente smentito il concetto stesso di equipollenza tra livelli di governo differenti, richiamando parte della sua recente giurisprudenza (va detto, non riferita alla materia elettorale) e dichiarando che "con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009<sup>355</sup>, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli." Inoltre, "nella già richiamata sentenza n. 365 del 2007, è stato ribadito che «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono

---

norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano "freely elected", ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate ... Né, infine, sussiste la denunciata incompatibilità della normativa impugnata con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, invocata dalle ricorrenti – come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. – nella parte in cui prevederebbe [sic] che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta.", e anche sent. 325/10.

<sup>354</sup> Sent. 50/15, Considerato in diritto § 3.4.3.

<sup>355</sup> Per la cronaca, la sent. 274/03, in merito ad una legge sul pubblico impiego della Sardegna, stabilì che "è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa. In conclusione, pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale.", Corte cost., sent. 274/2003, Considerato in diritto § 2.1. L'ord. 144/09 invece dichiarò manifestamente infondata una questione in merito alla non esenzione per Regioni, Province e Comuni dall'imposta ipotecaria, esenzione prevista invece per lo Stato.

l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali»<sup>356</sup>.

#### 5.3.4 – ARGOMENTO DELLA COERENZA CON LA FORMA DI GOVERNO

Giova anche notare come, secondo alcuni<sup>357</sup>, la forma di governo regionale, imperniata sulla formula *simul stabunt, simul cadent*, richieda un diverso bilanciamento di interessi costituzionali: a differenza che nel Parlamento, dove non si dà per scontato che la perdita della fiducia delle Camere nel Governo porti immediatamente ad elezioni, la Costituzione impone questa soluzione quando il Consiglio sfiducia il Presidente, che è eletto a suffragio universale nella legittima aspettativa che porti avanti il suo programma a prescindere dalle vicende consiliari, al punto che in molte discipline regionali il voto per il Presidente precede, logicamente e nel procedimento elettorale, quello per il Consiglio<sup>358</sup>. Da questo punto di vista, si potrebbe ipoteticamente sostenere che leggi elettorali regionali che *non* prevedano una maggioranza certa per il Presidente siano incompatibili con la forma di governo che Costituzione (e Statuto) hanno stabilito<sup>359</sup>. Secondo la Corte, infatti,

*... 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. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre 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, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione<sup>360</sup>.*

Infine, da una prospettiva interpretativa, la sent. 50/15 ha definitivamente tolto di scena il requisito dell'elezione diretta per gli enti territoriali: facendo notare che il testo costituzionale, quando attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in merito alla disciplina delle elezioni degli enti subregionali, si limita a parlare di "legislazione elettorale", la Corte ha stabilito che la locuzione non implicasse in alcun modo un rapporto diretto tra eletti ed elettori, trovando sponda per la sua conclusione sia nella lettera del testo, sia nell'analogia con l'elezione del Presidente della Repubblica.

*D'altra parte, già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato». Ed alla luce di tale principio va escluso che la materia «legislazione elettorale» di Città metropolitane – devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. – si riferisca specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, attesa anche la*

---

<sup>356</sup> Sent. 50/15, Considerato in diritto § 3.4.3. La sent. 365/07 riguardava, giova ricordarlo, un ricorso in via principale contro l'introduzione, nella rubrica e nel testo della l.r. Sardegna 23/5/2006, n. 7, (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), della parola "sovranità". La Corte riconobbe l'impossibilità, per una Regione, di usare tale termine.

<sup>357</sup> Si veda, per esempio, R. Miranda, "Potestà statutaria e forma di governo regionale: dati attuali e prospettive evolutive", in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Napoli, 2008, pp. 1319-1362.

<sup>358</sup> Si veda A.O. Cozzi, cit., p. 4181.

<sup>359</sup> Anche per il parametro interposto dell'art. 4, l. 165/04, più volte citato in questa tesi.

<sup>360</sup> Corte cost., sent. 4/10, Considerato in diritto § 2.1.

*natura polisemantica dell'espressione usata dal Costituente, come tale riferibile ad entrambi i modelli di «legislazione elettorale»<sup>361</sup>*

Riassumendo, secondo la giurisprudenza costituzionale (risalente e recente) e la dottrina esaminata:

- Lo Stato e gli enti substatuali non sono completamente equiparabili, neanche dopo la riforma del Titolo V e la modifica dell'art. 114, perché la Costituzione continua a garantire solo allo Stato l'esercizio di un grado di sovranità precluso alle altre istituzioni (es. la modifica della Costituzione);
- Di conseguenza, nella materia elettorale, l'esigenza di tutelare la democrazia è più accentuata proprio nel contesto delle elezioni parlamentari (almeno dal punto di vista penale);
- Inoltre, la Costituzione non osta alla previsione di un sistema elettorale indiretto per le elezioni degli enti substatuali, qualora evidentemente l'elezione diretta degli stessi non abbia una qualche copertura costituzionale<sup>362</sup>, a patto che "siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti"<sup>363</sup>. Va ricordato, però, che se la sent. 96/68 ha stabilito che la segretezza del voto deve essere tutelata anche nel caso delle elezioni indirette, gli altri requisiti dell'art. 48, secondo comma, non sono stati estesi anche a questo tipo di elezioni (anzi, proprio in quella sentenza la Corte ha autorizzato il voto plurimo indiretto).

### 5.3.5 – ARGOMENTO SOSTANZIALE

Infine, esaminando la questione da un punto di vista sostanziale, bisogna probabilmente anche fare i conti con il fatto che, oggi, il sistema di finanza pubblica italiana vede uno Stato centrale che regola, amministra e raccoglie quasi l'intero gettito fiscale, ridistribuendo poi le risorse agli Enti Locali secondo vari criteri. È indubbio che questi Enti spendano molto<sup>364</sup>, ma non hanno particolare influenza sull'amministrazione finanziaria del Paese.

Per tutte queste ragioni – e per molte altre ancora – appare chiaro che l'idea di creare un *corpus* unitario delle norme costituzionali, ivi inclusa la giurisprudenza della Corte, applicabile alle fonti in materia elettorale di tutti i livelli di governo in modo indiscriminato, tradisca sia l'impianto costituzionale voluto dall'Assemblea prima e dal Parlamento poi (e confermato con il referendum del 7 ottobre 2001), sia l'interpretazione che la Corte ha dato del testo fondamentale e, più in generale, delle garanzie poste a tutela del cittadino. È evidente quindi che i criteri di costituzionalità delle norme elettorali degli enti locali sono e devono essere diversi da quelli che la Corte ha applicato per giudicare la disciplina relativa alle Camere.

---

<sup>361</sup> Ibid.

<sup>362</sup> Come, per esempio, è il caso dei Consigli regionali e provinciali a Statuto Speciale, in cui il requisito dell'elezione diretta è contenuto in una norma di rango costituzionale.

<sup>363</sup> Sent. 50/15, Considerato in diritto § 3.4.3.

<sup>364</sup> Circa il 40% della spesa pubblica totale, esclusa previdenza e servizio del debito, è attribuibile a Regioni, Province e Comuni. Si veda studio Università Commerciale Luigi Bocconi - CERTeT, *Opportunità e criticità del riassetto dei servizi pubblici nell'ottica di una riorganizzazione dello Stato*, 2010. Nonostante le ardite previsioni dell'art. 119 in materia di autonomia finanziaria, nessun ente locale, ad oggi, è effettivamente in grado di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche a loro attribuite", neanche le Regioni o i Comuni più virtuosi. Il cd. "federalismo fiscale" infatti non ha trovato applicazione al di fuori di leggi delega e l'istituzione dell'IRAP e comunque, durante le fasi più dure della crisi del debito nel 2011-2012, lo Stato ha imposto un controllo ferreo sulle finanze locali, soprattutto regionali, con l'assenso della Corte costituzionale.

#### **5.4 – CONCLUSIONI AD INTERIM: APPLICABILITÀ DIFFERENZIATA DEGLI STANDARD COSTITUZIONALI ALLE LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI**

Entrambe le posizioni sopra esposte hanno potenziale persuasivo, ma, nella loro elaborazione, è stato evidentemente seguito un criterio puramente eristico e non strettamente scientifico, con l'obiettivo di far emergere tutti i possibili argomenti a favore e contro l'assimilazione di tutte le discipline elettorali del paese, senza troppo concentrarsi sulla loro tenuta o coerenza. Il compito di trovare una soluzione difendibile è quindi affidato a questa sezione, nella consapevolezza che si tratta di un esercizio ai soli fini della presente tesi e che non pretende di essere condiviso (ma di essere, il più possibile, condivisibile).

Nel corso di questa esposizione, giova anche ricordare che nulla di meno manicheo o ideologico esiste nella discussione giuridica di una disputa volta a stabilire, all'atto pratico, come si potrebbe comportare la Corte costituzionale in futuro. Questo non perché l'argomento elettorale non sia eminentemente politico: sarebbe una ingenuità, da parte di chi scrive, credere che "la legge (elettorale) sia uguale per tutti" o che si tratti di una materia meramente tecnica. Al contrario, proprio i recenti precedenti e il potenziale esplosivo, da un punto di vista politico, dell'azione della Consulta in materia di elezioni suggeriscono che i giudici costituzionali siano particolarmente propensi a pragmatismo e sensibilità istituzionale<sup>365</sup>. Pertanto, è bene che non si pongano limiti logici troppo stretti alle conclusioni che si raggiungono, né bisogna mai perdere di vista l'assetto finale e le conseguenze, anche politiche, cui queste conclusioni porterebbero.

Fatta questa premessa, procediamo con l'analisi e il confronto delle argomentazioni presentate *supra*: da una parte, abbiamo una ricostruzione che si basa essenzialmente sullo *status* del voto come diritto fondamentale incompressibile e sulle novità apportate dalla riforma del Titolo V, stabilendo chiaramente che c'era un "prima", centralista e imperniato sulla sovranità esercitata dal solo Parlamento, e c'è ora un "dopo", in cui, come anticipato dalla relazione di maggioranza alla Camera al progetto di riforma costituzionale, "lo Stato e le regioni si collocano nell'ordinamento costituzionale come soggetti titolari entrambi di una parte della sovranità nell'esercizio della potestà legislativa, senza alcuna subordinazione dell'uno all'altro ente, in una relazione di pariordinazione in cui la convergenza nella realizzazione dei principi e dei valori della Costituzione è definita dalla rispettiva attribuzione di competenze"<sup>366</sup>. Ulteriori pronunce della Corte, in particolare in merito agli artt. 48 e 51, sembrerebbero indicare che tutte le garanzie poste a tutela del diritto di voto sono sempre estese a tutti i tipi di elezione. Dall'altra parte, si è provato a sottolineare che anche dopo la l. cost. 3/01 l'impostazione generale della Costituzione è rimasta centralista, sia da un punto di vista giuridico (es. le Regioni non partecipano alla revisione costituzionale<sup>367</sup>), sia finanziario (lo Stato raccoglie ancora la quasi totalità delle imposte); inoltre la Corte, nell'ultimo lustro, ha dimostrato di voler mantenere chiara la distinzione tra i vari livelli di governo, molto più che nei primi

---

<sup>365</sup> Agli occhi di un profano, tuttavia, spesso questo appare come un duplice esercizio di, a tratti, cerchiobottismo e pilatismo giurisprudenziale. Il primo a significare che la Corte difficilmente porterebbe alle estreme conseguenze la sua giurisprudenza, limitandone gli effetti o astenendosi dall'estremismo giuridico, ma in un modo che dall'esterno appare evidentemente poco coerente. Un tipico esempio è dato dalla decisione, nella sent. 1/14, di non investire di alcuna conseguenza le elezioni svoltesi nove mesi prima (elezioni fine febbraio, sentenza inizio dicembre 2013), nonostante il Parlamento fosse stato effettivamente operativo da molto meno (tenendo conto del perdurante stallo dovuto alla mancanza di una maggioranza al Senato, alla pausa estiva e all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica) e la convalida degli eletti fosse lungi dall'essere conclusa, debilitando così alla base l'idea del "rapporto esaurito" contro cui si sarebbero infranti gli effetti della pronuncia della Corte. Il secondo qui declinato in senso di deferenza nei confronti del legislatore politico, dotato della discrezionalità che alla Corte, sulla carta, manca, in quanto priva di legittimazione democratica.

<sup>366</sup> Camera dei Deputati, On. Soda e On. Cerulli Irelli, Relazione sul pdl costituzionale unificato 4462 - 4995 - 5017 - 5036 - 5181 - 5467 - 5671 - 5695 - 5830 - 5856 - 5874 - 5888 - 5918 - 5919 - 5947 - 5948 - 6044 - 6327 - 6376-A, § 2, 11/11/99.

<sup>367</sup> Se si esclude la possibilità, per cinque Consigli, di richiedere il referendum confermativo.

anni dopo la riforma, anche dal punto di vista elettorale, stabilendo che gli organi di governo locale sono deputati a funzioni così eminentemente pratiche, che la loro rappresentatività può essere sacrificata per ragioni di efficienza amministrativa.

Entrambe le posizioni sono state espresse in modo volutamente parziale e tendenzioso, ed è facile notare alcune significative lacune in entrambe: la principale mancanza della prima ricostruzione è evidentemente il tentativo di equiparare *tutte* le forme di governo locale tra loro, in particolare Regioni e Comuni, dal punto di vista dell'applicabilità della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale. Ciò è molto difficile da sostenere, specie in assenza di esplicite statuizioni del testo costituzionale<sup>368</sup>, ma soprattutto davanti alle recenti pronunce (in particolare la 275/14 e la 50/15, la prima inerente ai Comuni, la seconda alle Province/Città Metropolitane), che chiaramente non sposano la teoria della totale parificazione – tra l'altro, proprio in materia elettorale. Inoltre, parlando invece di Regioni, la posizione in favore dell'applicabilità indiscriminata non tiene conto dell'art. 122, primo comma, che subordina l'autonomia regionale in materia elettorale ai "principi fissati con legge della Repubblica" – *pro tempore*, la l. 165/04 – che definì criteri molto simili a quelli che la Corte avrebbe poi usato nelle sentenze appena citate (innanzitutto, la cd. governabilità).

Per quanto riguarda l'argomentazione contraria all'estensione dell'applicazione delle pronunce in materia di legge elettorale statale agli enti substatali, la prima obiezione è la mancata identificazione delle tutele degli artt. 48 e 51 come diritti fondamentali dei cittadini, non sacrificabili per mero tramite di disposizioni legislative senza un adeguato bilanciamento di interessi costituzionali e, soprattutto, una misura limitata a quanto strettamente necessario (per il principio di proporzionalità). Se è innegabile che la Corte abbia esplicitamente escluso la parificazione di tutela per i sistemi elettorali comunali e provinciali dal punto di vista dell'uguaglianza in uscita del voto, è però anche vero che la Corte non si è mai espressa sui sistemi regionali, salvo nel caso della Lombardia (sent. 193/15), in modo tuttavia inconcludente. Infine, la Corte non ha mai rinunciato al consueto controllo di ragionevolezza ex art. 3 Cost.<sup>369</sup>, che potrebbe applicarsi in maniera particolarmente incisiva sulla materia elettorale indipendentemente dal tipo di istituzione a cui si riferisca, sulla base delle norme che informano l'intero ordinamento della Repubblica, incluso il principio democratico.

Alla luce di queste considerazioni, è necessario ora elaborare una coerente conclusione su questo argomento, per poter procedere poi alla determinazione delle norme che *probabilmente* costituirebbero l'ossatura di un'eventuale pronuncia della Corte costituzionale.

Se c'è una costante nel tormentato percorso delle autonomie locali repubblicane, è l'enfasi posta sul concetto di Regione<sup>370</sup>: già nella Costituzione originaria, la quasi totalità del Titolo V era dedicata alla difficile collocazione delle Regioni in un assetto statale uso<sup>371</sup> a legiferare a Roma ed eseguire nelle Province

---

<sup>368</sup> Che, ricordiamolo, attribuisce allo Stato potestà esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.).

<sup>369</sup> In ultimo, la Corte l'ha ribadito proprio nella sent. 275/14.

<sup>370</sup> Giova qui rimandare alle infinite discussioni, in seno all'Assemblea Costituente, ed in particolare alla II Sottocommissione, sul tema, con le sinistre tendenzialmente contrarie e il supporto della DC. In soli due mesi, tuttavia, tra la fine di maggio e la fine di luglio 1947, il Titolo V fu approvato nella sua forma finale, salvo alcuni articoli approvati poi il 4 dicembre. Per approfondire si veda C. Desideri, "Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia", *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie*, settembre 2012. Il resoconto di tutte le sedute, con annessa rassegna stampa, si può trovare presso <http://www.dellarepubblica.it/la-costituzione/l-elaborazione-e-il-dibattito-15-luglio-1946-22-dicembre-1947/assemblea-costituente/parte-i-titolo-v-le-regioni-e-i-comuni>, 16/7/19. Si veda anche M. Strazza, "Nitti e le Regioni. Interventi in Assemblea Costituente", in *Storia e Futuro, Rivista di storia e storiografia*, 20/2009, giugno 2009.

<sup>371</sup> Da quasi un secolo, se si tiene conto della vigenza dello Statuto Albertino.

e nei Comuni, senza intermediari di sorta. L'unica, grande – e proprio per questo, estremamente difficile e controversa da implementare<sup>372</sup> – innovazione introdotta dalla Costituzione nell'articolazione verticale dello Stato è stata il sistema regionale. Questa mera constatazione storica, unita alle riforme a cavallo del secolo, ha senza dubbio permesso di identificare la Regione come il necessario, seppur non paritario, interlocutore dello Stato centrale: secondo la Costituzione vigente, le Regioni, attraverso i loro organi, hanno iniziativa legislativa e referendaria, possono impugnare leggi statali e sollevare conflitti di attribuzione con organi dello Stato, partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica, hanno una non indifferente serie di competenze legislative<sup>373</sup> e regolamentari, nonché la possibilità di ottenerne di ulteriori. E tutto ciò senza neanche scalfire la superficie delle Regioni a Statuto Speciale, che spesso, nel bene e nel male, paiono muoversi come enti federati di proprio diritto, più che regionali. Di fronte a questo rilevantissimo ruolo nel "gioco" costituzionale<sup>374</sup>, non è possibile pensare che istituzioni di tale tipo non siano legittimate da una diretta investitura popolare. Supporre diversamente significherebbe mettere nelle mani di una qualche oligarchia (in caso di elezione indiretta) o del Governo centrale (in caso di una vera e propria privazione di autonomia) un insostituibile contrappeso istituzionale.

Si potrebbe obiettare che, a norma dell'art. 126 sopra richiamato, lo Stato può, solo per "atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge" o "per ragioni di sicurezza nazionale" privare la Regione dei suoi organi elettivi, sentito il Parlamento<sup>375</sup>. Tuttavia, le conseguenze sono semplicemente l'indizione di nuove elezioni, secondo quanto implicitamente previsto dal terzo comma dello stesso articolo<sup>376</sup>, precedute da una necessaria gestione commissariale *medio tempore*. Per contrasto, se si analizza la disciplina contenuta nel TUEL in merito allo stesso tema, si vede che per Città Metropolitane, Province e Comuni l'elenco di ragioni è decisamente più lungo<sup>377</sup> ed il procedimento si svolge esclusivamente nel circuito governativo,

---

<sup>372</sup> Basti ricordare che la prima legge elettorale per i Consigli regionali data 1968, vent'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e le prime elezioni si tennero nel 1970.

<sup>373</sup> Proprio su questo punto si basa l'argomentazione di Casanova: dato che, dopo la riforma del Titolo V, non c'è più dubbio che la legge regionale sia legge a tutti gli effetti, pensare che possa essere prodotta da un organo eletto con garanzie del diritto di voto inferiori a quelle del Parlamento sarebbe inconcepibile: "l'essenza rappresentativa dell'assemblea regionale [è] la caratteristica minima per poter parlare di autogoverno democratico, che ha come conseguenza la necessaria estensione delle norme costituzioni in tema di voto elettorale sancite all'art. 48 della Costituzione". D. Casanova, "La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale", *cit.* Giova qui anche

<sup>374</sup> La Corte costituzionale ha indirettamente sposato questa interpretazione in una pronuncia che, a prima vista, sembrerebbe testimoniare contro quanto sopra sostenuto: nella sentenza 379/04, nel censurare alcune disposizioni del neoapprovato Statuto dell'Emilia-Romagna, la Corte, *en passant*, ribadì che le Regioni hanno un ruolo "di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina".

<sup>375</sup> O meglio, la commissione bicamerale per le questioni regionali.

<sup>376</sup> Che equipara gli effetti della rimozione a quelli della mozione di sfiducia, delle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri, della morte o delle dimissioni del Presidente.

<sup>377</sup> Art. 141 TUEL: "I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno: a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause: 1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia; 2) dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; 3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia; 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; c) quando non sia approvato nei termini il bilancio. c-bis) nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. In questo caso, il decreto di scioglimento del consiglio è adottato su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti." Art. 142 TUEL: "Con decreto del Ministro dell'interno il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i

senza previo controllo parlamentare, persino, nei casi più gravi, su semplice iniziativa del prefetto. Inoltre, a differenza del caso regionale, a queste amministrazioni può essere imposto di rimanere commissariate ben oltre il primo turno elettorale utile<sup>378</sup>.

Inoltre, per quanto riguarda la forma di governo regionale, proprio la forte legittimazione del Presidente eletto direttamente può essere usata per argomentare, *a contrario*, che non sia necessaria una maggioranza garantita in Consiglio: se infatti il Presidente ha effettivamente conquistato la maggioranza dell'elettorato, ha tutto il diritto di portare avanti il suo programma e, se il Consiglio lo sfiduciasse, ne sarebbe responsabile politicamente davanti agli elettori (esattamente come accade con le Camere). Non si vede perché nelle Regioni i Presidenti, che possono vantare una diretta investitura popolare, abbiano bisogno di una maggiore "protezione" istituzionale rispetto a quella che la Costituzione accorda al Presidente del Consiglio dei Ministri, che non solo occupa una carica ben più delicata e potente, ma è anche decisamente meno legittimato da un punto di vista politico, nei confronti di possibili mozioni di sfiducia delle Camere. A logica, dovrebbe essere il contrario: un Presidente direttamente eletto dovrebbe godere di un capitale di legittimazione politica tale da non avere bisogno di una necessaria maggioranza parlamentare, e viceversa, in un sistema che richiama più la forma di governo presidenziale rispetto a quella parlamentare.

La materia elettorale è un ulteriore elemento identificativo di questa diversa considerazione che la Costituzione riserva alle Regioni, rispetto alle amministrazioni locali, e che fa propendere per una sostanziale equiparazione nella tutela accordata al voto, almeno sotto due aspetti: innanzitutto, a differenza degli enti locali inferiori, solo i cittadini possono partecipare alle elezioni regionali; se è vera l'equazione "diritto di voto riservato ai cittadini = esercizio di sovranità"<sup>379</sup>, le elezioni regionali sarebbero ben più che mere espressioni di autonomia locale. Secondariamente, le Regioni sono gli unici enti territoriali che, come lo Stato, hanno il potere di determinare le modalità di convogliamento del consenso politico ai loro organi, grazie alla previsione di autonomia normativa elettorale contenuta nell'art. 122. Se quindi le Regioni sono depositarie, come concesso dalla Corte (e non ritrattato in sentenze più recenti) di una consistente, seppur non preponderante, parte di sovranità, che si esplica nella potestà legislativa a loro riconosciuta e nell'autonomia in materia elettorale, e se questa sovranità deve essere esercitata dal popolo "nelle forme e nei limiti della Costituzione", e se infine queste forme e questi limiti sono quelli previsti dagli artt. 48, 51 e 122, come integrato dalla l. 165/04, non si vede perché i cittadini, nel momento in cui vengano chiamati ad eleggere organi rappresentativi (il Consiglio) con simili quasi-sovrani poteri e responsabilità, non siano tutelati esattamente come quando eleggono le Camere. Aldilà delle "gerarchie" tra istituzioni, infatti, non c'è motivo per cui la tutela del diritto di voto dovrebbe essere strettamente proporzionale al "potere" dell'istituzione: è chiaro che le Camere, nel sistema di democrazia parlamentare

---

componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico" e quando falliscano nella gestione dei rifiuti nei territori sottoposti a regime emergenziale. Art. 143 TUEL: "Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica."

<sup>378</sup> Nel caso di commissariamento per mafia.

<sup>379</sup> Come sostenuto dai detrattori dell'equiparazione, si veda 5.2.

disegnato dalla Costituzione, siano in una posizione di assoluta primazia<sup>380</sup>, ma, dato che i Consigli regionali sono dotato di una sufficiente rilevanza politico-costituzionale, le loro elezioni dovrebbero essere ugualmente protette. Tra l'altro, è stato proprio il legislatore nazionale ad indicare la rilevanza politica delle istituzioni regionali, stabilendo la norma che impone ai sistemi elettorali regionali di "assicurare la rappresentanza delle minoranze"<sup>381</sup>: che senso avrebbe una simile disposizione, se il Consiglio regionale non fosse, come, se non quanto, le Camere, sede privilegiata del confronto politico, che esige il pluralismo e la rappresentanza, per l'appunto, delle minoranze?

Si potrebbe persino sostenere che sia proprio la Costituzione a prevedere quanto appena affermato, bilanciando i contrastanti interessi attraverso la previsione di un controllo di principio da parte dello Stato sulla legislazione elettorale regionale, come previsto dall'art. 122, primo comma. Ciò significa che è plausibile estendere la piena tutela che la Corte garantisce alle elezioni del Parlamento anche ai Consigli regionali, tenendo però conto dell'ulteriore parametro che la Costituzione pone, ovvero la legge della Repubblica che deve stabilire i principi fondamentali dei sistemi elettorali regionali. All'atto pratico, significherebbe aggiungere, con il rango di norma interposta, i principi contenuti nell'art. 4 della l. 165/04 alle norme che già abbiamo enucleato dalla giurisprudenza costituzionale nel capitolo III, con particolare riferimento alle leggi elettorali regionali<sup>382</sup>.

Resta tuttavia aperta la questione del livello di discrezionalità residuo del legislatore nazionale nell'elaborazione dei principi a cui le leggi elettorali regionali devono attenersi: se infatti questi principi fossero in contrasto con altre norme costituzionali, poiché sono contenuti in una legge la Corte (e, *in primis*, i legislatori regionali e i giudici ordinari e amministrativi) sarebbe comunque chiamata ad interpretarli in maniera costituzionalmente conforme e, nell'impossibilità di raggiungere un tale risultato, potrebbe e dovrebbe dichiararli incompatibili con la Costituzione. D'altro canto, sarebbe ripugnante al principio di legalità costituzionale che il Parlamento potesse, tramite una norma interposta contenuta in fonte primaria, rendere costituzionale qualcosa che non lo sia<sup>383</sup>. Pertanto, nell'applicare i principi di cui all'art. 4, va necessariamente tenuto conto del fatto che essi devono in ogni caso essere elaborati e interpretati *secundum Constitutionem* e *secundum* interpretazione costituzionale (attualmente, le sentenze 1/14 e 35/17).

Un discorso completamente differente è da farsi per Città Metropolitane, Province e Comuni. Privi di potestà legislativa e di autonomia normativa in quasi ogni campo, nonché di qualsivoglia potere a livello costituzionale, questi enti sono senza dubbio fondamentali per la vita dei cittadini, ma, come la Corte ha espressamente stabilito, non sono sedi primarie di dibattito politico, quanto piuttosto organi deputati a

---

<sup>380</sup> Rispetto ad ogni altra istituzione/organo. L'elezione del Presidente della Repubblica, eccettuata la risibile partecipazione regionale, è in mano alle Camere, che danno anche la fiducia al Governo, stabiliscono le norme primarie che i giudici applicano e, volendo, modificano la Costituzione.

<sup>381</sup> L. 165/04, art. 4, lettera a).

<sup>382</sup> Si veda, in tal senso, A. Rauti, "Ancora sulla legge elettorale calabrese", in *Diritti regionali*, 3/2017, 28/7/17. Si vedano anche, per ulteriori analisi, R. Bifulco, "Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali", in *Nomos*, 3/2013, p. 2 e ss., nonché M. Cosulich, "Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali", *Le regioni*, 2014, p. 471 ss. L'Autore tuttavia non tiene conto del fatto che il Presidente della Regione venga eletto direttamente (p. 592); S. Catalano, "I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni", in M.E D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, cit., p. 82 e ss.

<sup>383</sup> Se, poniamo per ipotesi, tra i principi di cui all'art. 4, l. 165/04 si trovasse il voto ponderato per censo dell'elettore, la norma sarebbe palesemente incostituzionale per violazione dell'art. 48, secondo comma, e le Regioni non dovrebbero aderirvi, piuttosto aspettando di essere portate davanti alla Corte dal Governo per violazione del suddetto principio, oppure impugnando direttamente la legge statale.



gestire/amministrare il loro territorio, secondo le direttive statali e regionali, con una legittimazione popolare limitata quindi al *quomodo* dell'azione, non all'*an*, al *quid* o al *quando*. Pertanto, essi non sono né necessariamente eletti direttamente dai cittadini (Province), né necessariamente elettivi *tout court*, come dimostra il fatto che, per i Comuni sotto i 15.000 abitanti in cui si presenta una sola lista, se l'affluenza è inferiore al 50% si apre automaticamente la strada del commissariamento<sup>384</sup>. Sarebbe quindi poco ragionevole estendere anche a queste elezioni le tutele previste per le elezioni parlamentari (e regionali), che sono ulteriori a quelle già previste dagli artt. 48 e 51, come interpretati dalla Corte costituzionale proprio per le elezioni locali (sent. 96/68).

Tracciare una cesura così netta tra le Regioni e gli altri Enti Locali può sembrare arbitrario, ma è ciò che risulta costantemente dal testo della Costituzione, come dimostrato precedentemente, e da alcune pronunce della Corte. Si propone quindi un sistema diviso in tre fasce, a cui corrisponderanno altrettanti *corpora* di norme, a seconda della diversa intensità di tutela del diritto di voto. Chiaramente, come accade per tutti gli altri diritti, si suppone per questa ricostruzione che una *maggior tutela* sia rappresentata da *maggiori vincoli*, per il legislatore, purché diretti a portare ad una più estesa applicazione dei diritti del cittadino<sup>385</sup>:

- PARLAMENTO: norme costituzionali riferite al voto e piena applicabilità della giurisprudenza costituzionale di protezione del suffragio, in quanto se il voto è tutelato a livello più basso, *a fortiori* deve anche esserlo a quello più alto<sup>386</sup>.
- REGIONI: norme costituzionali riferite al voto, legge 165/04 come parametro interposto e piena applicabilità della giurisprudenza costituzionale di protezione, sia in merito alla legislazione regionale, sia sulla l. 165/04.
- CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE E COMUNI: norme costituzionali riferite al voto, qualora il voto sia permesso, e limitatissima applicabilità della giurisprudenza costituzionale<sup>387</sup> oltre quanto già espressamente stabilito dalla Corte.

Per esigenze di completezza, al Parlamento sarà affiancato anche il Parlamento europeo, non solo perché, a tutti i fini giuridici (inclusa, stavolta, anche l'immunità parlamentare) i suoi membri sono equiparati ai parlamentari nazionali, ma anche perché la Corte stessa, come abbiamo già ricordato, li ha espressamente posti sullo stesso piano<sup>388</sup>.

---

<sup>384</sup> TUEL, art. 71, decimo comma. La questione è interessante proprio perché la legge dimostra che non è fondamentale che un Comune sia amministrato da un organo elettivo: se meno della metà degli aventi diritto ritengono di dover esercitare il loro diritto di voto, viene meno la legittimità del Consiglio e del Sindaco, ma il Comune deve funzionare ugualmente e pertanto si nomina il commissario.

<sup>385</sup> Questa distinzione è cruciale: il livello di tutela dei diritti dei cittadini non si misura banalmente verificando le costrizioni che la Costituzione pone al legislatore, ma anche il "verso" di queste costrizioni. Se esse, come nella maggior parte dei casi, tutelano il cittadino (es. la proibizione di detenzione ingiustificata sopra le 48 ore contenuta nell'art. 13), si può fare questo collegamento. Se invece esse agiscono in senso opposto, la tutela sarà minore (es. la clausola dell'art. 75 che saggiamente impedisce i referendum in alcune materie)

<sup>386</sup> Si ricordi la sent. 121/80, Considerato in diritto § 6: "il principio democratico potrebbe se mai comportare, considerata la maggior importanza da questo punto di vista delle elezioni politiche nazionali ed europee, una maggior severità proprio per le violazioni delle norme penali previste per queste elezioni".

<sup>387</sup> Si richiamano qui le sentenze 275/14 e 50/15 ampiamente trattate *supra*.

<sup>388</sup> "Considerata la maggior importanza da questo punto di vista delle elezioni politiche nazionali ed europee ..." sent. 121/80, Considerato in diritto § 6. Si noti anche che, da un punto di vista prettamente lessicale, il Parlamento europeo è, per l'appunto, un "Parlamento" e, secondo la Corte, "il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale", sent. 106/02, Considerato in diritto § 4. Si veda anche sent. 306/02, sull'identica questione.

## **5.5 – CONTENUTO DEGLI STANDARD COSTITUZIONALI**

Sulla base delle conclusioni teoriche raggiunte nel paragrafo precedente, si può ora procedere ad una sorta di codificazione delle norme costituzionali in materia elettorale, integrate dalla giurisprudenza della Corte, per quanto applicabile, per ciascun livello di governo della Repubblica. Per esigenze di completezza si tratterà anche dello Stato, nonostante la disciplina particolare delle leggi elettorali delle Camere esuli dagli obiettivi di questa tesi.

Naturalmente, verranno analizzate (quasi) solo le norme in merito all'elezione di organi collegiali, in quanto l'elezione diretta degli organi monocratici (Presidente della Giunta regionale, Sindaco metropolitano, Presidente della Provincia e Sindaco) è ontologicamente maggioritaria<sup>389</sup>.

### **5.5.1 – PARLAMENTO/PARLAMENTO EUROPEO**

Gli elementi fondamentali del sistema elettorale delle Camere e del Parlamento europeo, ossia il suffragio personale, libero, segreto, diretto e uguale *in entrata*, impediscono preliminarmente qualunque tipo di voto mediato o indiretto<sup>390</sup>, o multiplo<sup>391</sup>, o riconoscibile in qualunque modo<sup>392</sup>, o ponderato con un qualunque criterio<sup>393</sup>, o comunque coartato<sup>394</sup>. L'unica regola esplicitamente enunciata dalla Corte costituzionale in tal senso riguarda il voto di preferenza, che *deve* essere previsto in caso di liste "lunghe", ma che può essere eliminato se le liste (a questo punto, bloccate) sono "brevi"<sup>395</sup>. In aggiunta, nel caso di liste bloccate, il sistema di opzione tra collegi dei candidati plurieletti non può essere puramente *ad nutum* del candidato, che si troverebbe nei fatti nella condizione di selezionare egli stesso i parlamentari.

Al di fuori di questi basilari principi, la Corte riconosce al legislatore una notevole discrezionalità nel gestire quello che di gran lunga è il punto focale dell'analisi costituzionale da più di una decade a questa parte: l'uguaglianza in uscita<sup>396</sup>. Nella sent. 1/14, in uno dei passi più interessanti (e controversi<sup>397</sup>) i giudici

---

<sup>389</sup> Detto in termini più semplici, il candidato eletto sarà sempre e soltanto uno, a prescindere dalla variegata distribuzione dei suffragi.

<sup>390</sup> Per esempio, un sistema che prevedesse l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali sarebbe illegittima, a Costituzione vigente.

<sup>391</sup> Come nella vicenda che ha portato alla sent. 96/68, o più banalmente come accade nelle assemblee delle società di capitali.

<sup>392</sup> La famosa scheda tricolore che approvava la scelta del "listone" fascista nelle elezioni del 1929 e del 1934 sarebbe oggi, ovviamente, incostituzionale.

<sup>393</sup> Come il sistema dei *comitia centuriata* nella Roma repubblicana, che dava spropositatamente più potere ai cittadini più ricchi, di fatto ponderando il voto per censo.

<sup>394</sup> Si potrebbe pensare, per esempio, all'obbligo per i dipendenti pubblici di votare il Governo in carica. Tuttavia, oltre a questo tipo di sistema, che tra l'altro violerebbe anche la segretezza del voto, si può pensare anche ad un voto sull'insieme dell'intera Camera, con liste ancora più lunghe di quelle censurate nella sent. 1/14. Un esempio, di nuovo, sarebbero le elezioni del 1929 e del 1934. La Corte ha espresso la sua opinione nella sent. 16/78, in materia di ammissibilità di un referendum abrogativo ("Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie." Corte cost., sent. 16/1978, Considerato in diritto § 5) e direttamente nella 1/14, richiamando proprio quel precedente.

<sup>395</sup> Non esistono chiari parametri di lunghezza, considerato che la questione non viene trattata nel caso dell'Italicum, dove non ci sono liste bloccate, ma solo singoli capilista. Si vedano, nei passi rilevanti, le sent. 1/14 e 35/17.

<sup>396</sup> "Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico." Sent. 1/14, Considerato in diritto § 3.1. Per un'interessante analisi sul tema si veda G. Scaccia, "Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale", Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 14/10/2014, [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it).

spiegarono che il legislatore, dotato di una vastissima discrezionalità in merito al sistema elettorale da adottare, è però tenuto, una volta fatta questa scelta, a rimanere coerente con l'impostazione generale della disciplina, senza discostarsene irragionevolmente. Pertanto, conclusero i giudici, essendo la l. 270/05 una legge di impianto proporzionale, il fine della governabilità (ottenuta tramite il premio di maggioranza) non poteva essere preponderante rispetto a quello della rappresentatività.

Questa osservazione della Corte, assolutamente condivisibile in linea di principio, è però scarsamente utile sul piano pratico: altro è infatti l'irrazionalità in sé della disciplina elettorale (come di qualunque altra disciplina), che la Consulta ha tutti i mezzi per valutare autonomamente, guardando direttamente alle norme e alla loro logica interna<sup>398</sup>; altro è richiedere coerenza tra la "scelta" del legislatore e i meccanismi pratici che ha posto in essere per raggiungerla, in una materia estremamente tecnica come quella elettorale. Anche senza addentrarsi nella giurisprudenza costituzionale tedesca, appare evidente che un qualunque sistema misto maggioritario-proporzionale sfugga alla dicotomia "rappresentatività v. governabilità", presentando elementi dell'uno e dell'altro, senza per questo dare necessariamente al sistema nel suo complesso una particolare connotazione.

Ed è stata la stessa sent. 1/14 a mettere in luce i limiti della ricostruzione dei giudici costituzionali: nel paragrafo 3.1 del Considerato in diritto, la Corte ha giustificato l'illegittimità del premio di maggioranza alla Camera basandosi sull'incoerenza di quest'ultimo con un – assai questionabile – "sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005"; tuttavia, nel paragrafo successivo, è la stessa Corte a dichiarare che il premio di maggioranza al Senato "rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo". Quindi, esattamente, quale sarebbe stato lo scopo perseguito dal legislatore con la legge 270/05? La rappresentanza proporzionale, che rende illogico (e non sproporzionato) il premio di maggioranza *tout court*, o la governabilità, per cui invece la misura del premio alla Camera è perfettamente ragionevole<sup>399</sup>, ma il sistema di premi regionali del Senato invece, come giustamente sottolineato nella sentenza, no? Se la risposta è, come è accaduto indefettibilmente dal 1993, "entrambe", l'analisi della Corte non può che limitarsi a due soli tipi di giudizio: un giudizio di ragionevolezza interno alla disciplina e uno solo di proporzionalità tra i due fini posti dal legislatore, per evitare che uno prevalga indebitamente sull'altro.

Ciò detto, si può affermare che, qualora il legislatore adotti un sistema misto proporzionale-maggioritario con premio di maggioranza su collegio nazionale<sup>400</sup> (*scil.* alla Camera), è necessario prevedere una soglia minima di voti affinché il premio scatti, soglia ragionevolmente vicina al 40%. Inoltre, qualora il collegio sia più ristretto (es. Regione per il Senato), oltre alla soglia minima è necessario anche che l'insieme dei premi

---

<sup>397</sup> La Corte infatti sostiene che, siccome la lettera della legge 270/05 parlava di ripartizione proporzionale dei seggi, il sistema, nel suo complesso, forniva ai cittadini l'aspettativa di una significativa rappresentatività dell'assemblea parlamentare (e si citava il BVerfG, sent. 3/11, 197/79 e 1/52); ciò è palesemente falso, perché non vi era in Italia chi non sapesse che il sistema era essenzialmente maggioritario, soprattutto all'alba della sua terza applicazione consecutiva, e nato espressamente per "far conoscere il governo la mattina dopo le elezioni", non certo per ripudiare la scelta maggioritaria fatta nel 1993 con il Mattarellum, anzi, tutto il contrario. La campagna elettorale di tutte le forze politiche era incentrata su questo punto e, proprio per ottenere il premio di maggioranza si erano formate coalizioni considerevolmente vaste. Basti ricordare che nelle elezioni del 2006 le due coalizioni principali ottennero congiuntamente più del 99% dei voti espressi e nel 2008 circa il 90%.

<sup>398</sup> Una legge elettorale che, poniamo, preveda collegi uninominali in tutto il paese tranne che in Piemonte, sarebbe intrinsecamente irrazionale, aldilà di qualunque considerazione sui fini perseguiti dal legislatore. Viceversa, prevedere collegi uninominali in Valle d'Aosta o Molise rispetta un'evidente necessità demografica.

<sup>399</sup> 340 seggi su 618, ovvero il 55%, è solo 24 deputati sopra la maggioranza assoluta e a ben lontano dai 420 necessari per, ad esempio, modificare la Costituzione senza possibilità di referendum confermativo.

<sup>400</sup> Perché un sistema puramente proporzionale su scala nazionale, ovviamente, non ha premi di sorta, così come un sistema puramente maggioritario (come il FPTP).

concorra, in qualche modo, a rafforzare il fine maggioritario del sistema e non, come invece capitava con la legge 270/05, a frustrarlo.

Nessuna particolare controindicazione è mai stata data in merito alle soglie di sbarramento per il Parlamento nazionale (anche perché, va detto, esse non hanno mai dato luogo ad una questione di costituzionalità “generalizzata”<sup>401</sup>); al contrario, nella sent. 1/14 la Corte si esprime nel senso di mantenere, nella disciplina “complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo”, le considerevoli soglie previste, su base regionale, per il Senato (8% liste, 20% coalizioni). Come invece visto nel capitolo III, la Consulta si è espressa più volte in merito alle soglie di sbarramento nelle elezioni europee, sempre dichiarando legittima la scelta del legislatore: appare quindi ragionevole supporre che una soglia di sbarramento, per le liste singole, intorno al 5% sarebbe probabilmente accettata dalla Corte.

In ultimo, e solo grazie alla sent. 35/17, in merito al ballottaggio si può solo stabilire che, secondo i giudici costituzionali, la legge elettorale parlamentare non può prevedere un secondo turno di votazione limitato ad alcune liste (e naturalmente collegato ad un vantaggio in termini di seggi rispetto al risultato del primo turno), a meno che non sia prevista una soglia minima di voti per accedervi, per gli stessi motivi di cui al premio di maggioranza, ovvero evitare che una lista potenzialmente poco votata acceda, per effetto del sistema, ad un eccessivo numero di seggi.

### 5.5.2 – CONSIGLIO REGIONALE

Come si è cercato di argomentare nella sezione precedente, per l’impostazione generale data dalla Costituzione, per il fondamentale ruolo istituzionale e di contrappeso che svolgono e per le importanti funzioni pubbliche a cui sono preposte, le Regioni (e, di conseguenza, i loro Consigli) sono organi la cui democraticità non può essere ragionevolmente posta in secondo piano rispetto a quella delle istituzioni statali. Pertanto, ad essi si dovrebbe applicare *tutto* quanto esposto nel paragrafo precedente, tenendo però conto, per quasi tutte le Regioni<sup>402</sup>, dei principi di cui all’art. 4 della legge 165/04. Richiamiamoli brevemente:

---

<sup>401</sup> Come ricordato nel capitolo III, l’unico caso relativo alla soglia di sbarramento di una legge elettorale nazionale, risolto comunque nel segno dell’inammissibilità della questione, riguardava esclusivamente la rappresentanza delle minoranze etniche, escluse dal riparto dei seggi proporzionali nel Mattarellum (sent. 438/93).

<sup>402</sup> Per quanto non esplicitamente statuito né dalla legge, né dall’art. 122 Cost., bisogna supporre che, laddove lo Statuto speciale indichi diversi principi ispiratori dei sistemi elettorali, la norma statutaria prevalga, se non altro perché di rango costituzionale. Va ricordato che la l. cost. 2/01 ha introdotto in tutti gli Statuti speciali una clausola che, *mutatis mutandis*, dichiara: “In armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica (con il rispetto degli obblighi internazionali – solo Statuto TAA) e con l’osservanza di quanto disposto dal presente Titolo/Capo/Statuto, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l’approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l’esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l’elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione se eletto a suffragio universale e diretto. Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l’impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta (novanta – solo Statuto TAA) giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso”. Si prevede poi che queste leggi non sono soggette a controllo preventivo del Governo (ma, come per le Regioni ordinarie, successivo) e che è possibile convocare un referendum per l’approvazione della legge, con una disciplina simile a quella dell’art. 138 Cost. Fa

*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 assicuri 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, 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.*

Entrando nel dettaglio, innanzitutto si stabilisce che tutti i sistemi elettorali regionali debbano *agevolare* la formazione di stabili maggioranze, mentre sono tenuti ad *assicurare* la rappresentanza delle minoranze<sup>403</sup>. Questa forse è la clausola più divergente dalla tradizione di discrezionalità legislativa concessa all'organo politico in materia elettorale, in quanto impattante ai fini della formula: in primo luogo perché si richiede che leggi elettorali regionali favoriscano stabili maggioranze<sup>404</sup>. Alla luce di quanto stabilito nella sent. 1/14 e della sua applicabilità ai Consigli regionali, questa imposizione parrebbe antinomica all'uguaglianza del voto in uscita, perché finirebbe probabilmente a distorcere pesantemente il voto popolare, garantendo in ogni caso alla forza politica di maggioranza relativa la maggioranza assoluta dei seggi. Tuttavia, come accennato nella sezione precedente, anche la l. 165/04 deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato, specie dato che la scelta lessicale sembra solo consigliare, non pretendere, la formazione di maggioranze stabili in Consiglio: se ne deduce che una questione di legittimità sollevata in merito ad una alla lettera a) dell'art. 4, per violazione dell'art. 48, secondo comma, otterrebbe probabilmente una cd. sentenza interpretativa di rigetto. Similmente, un giudizio su di una legge elettorale regionale che, nonostante l'elezione diretta del Presidente, *non* gli garantisce una maggioranza (evidentemente, per violazione della suddetta lettera a)), vedrebbe probabilmente la Corte impegnata ad interpretare la norma statale come "principio" e non come "regola".

---

eccezione la sola Provincia autonoma di Bolzano, per cui la modifica costituzionale ha mantenuto il sistema proporzionale e l'elezione indiretta del Presidente.

<sup>403</sup> Un simile punto era stato sollevato dalla sent. 1601/16 del Consiglio di Stato, di cui si è dato conto al paragrafo 3.3.

<sup>404</sup> Fine cui, almeno parzialmente, dovrebbero tendere tutti i sistemi elettorali che pretendano di essere utili alla vita democratica, garantendo non solo il sacrosanto dibattito politico, ma anche una produttiva conclusione dello stesso. È noto che sistemi, come quello della Repubblica di Weimar o della IV Repubblica francese, che patologicamente impedivano la formazione di maggioranze, non hanno esattamente dato buona prova di sé da un punto di vista storico.

In secondo luogo, la norma è assai rilevante perché, con termini assolutamente inequivoci, si stipula l'obbligo di garantire diritto di tribuna alle opposizioni, a prescindere dal risultato elettorale<sup>405</sup> e del tipo di forma di governo scelta (si veda *infra*). È evidente che la norma è stata scritta innanzitutto pensando a Regioni particolarmente piccole o politicamente polarizzate, magari a causa di un evento molto rilevante di portata però locale<sup>406</sup>, in cui potrebbe capitare che, guidata da un candidato Presidente carismatico e trascinatore, la coalizione/lista di maggioranza ottenga percentuali bulgare di suffragi, lasciando all'opposizione così pochi seggi da essere sostanzialmente irrilevante; secondariamente, la regola impedisce che il sistema, per effetto, per esempio, di un FPTP (uninomiale o plurinomiale), produca un Consiglio monocolore. Di conseguenza, sarebbe perfettamente accettabile una legge elettorale regionale che garantisca all'opposizione il 40-45% dei seggi in ogni caso, senza però avere meccanismi che, dall'altro lato, blindino la maggioranza assegnandole il resto dei seggi. All'estremo opposto, non sarebbe accettabile un sistema che contempra la mera possibilità che l'intero Consiglio sia espressione di una sola forza politica.

In secondo luogo, il Parlamento ha posto tutte le Regioni di fronte ad una scelta sostanzialmente binaria: una forma di governo di tipo (semi)presidenziale<sup>407</sup>, con elezione diretta e contestuale di Presidente e Consiglio, legati in questo caso dalla clausola *simul stabunt, simul cadent* dell'art. 126, terzo comma, Cost., ovvero un sistema parlamentare, in cui il Presidente e la Giunta sono eletti (e sfiduciati) dal Consiglio, che ne tiene in mano le sorti. Di per sé, la lettera b) dell'art. 4 non sembrerebbe porre precisi paletti alle leggi elettorali, ad eccezione della "contestualità" prevista per il primo modello tra le due elezioni. In realtà, non si può non vedere un qualche collegamento tra questa scelta demandata a ciascuna Regione e la scelta del legislatore nazionale, richiamata dalla Corte nella sentenza 1/14, tra sistemi maggioritari e proporzionali. È infatti noto che i sistemi elettorali incidono sulla forma di governo anche più delle norme costituzionali direttamente preposte a regolarla<sup>408</sup>: da questo punto di vista, esiste una chiara somiglianza, da un lato, tra l'investitura diretta del Presidente e un sistema maggioritario come quello previsto dalla legge 270/05, in cui il capo della coalizione era patentemente il candidato Presidente del Consiglio<sup>409</sup>, e dall'altro tra l'elezione indiretta del Presidente e il sistema proporzionale vigente durante la Prima Repubblica (e a cui erano ispirati i sistemi regionali ante-Tatarellum della l. 108/68).

In termini più semplici, se il Consiglio opta per mantenere l'elezione diretta del Presidente (ad oggi prevista in tutte le Regioni, escluse Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano), è facile pensare non solo che il sistema

---

<sup>405</sup> Non sembra possibile interpretare diversamente la parola "minoranze", nonostante sia comunemente usata anche per indicare le minoranze etnico-linguistiche presenti nel territorio della Repubblica. Ostono a questa interpretazione sia il contesto in cui è posta la parola (subito dopo le "maggioranze", evidentemente politiche), sia il fatto che la l. 165/04 è primariamente rivolta alle Regioni ordinarie, che non presentano, di norma, minoranze linguistiche, religiose o comunque culturali tutelate giuridicamente, a differenza delle Regioni a Statuto speciale, in cui queste minoranze sono protette a livello di Statuto. È altresì chiaro che se le opposizioni possono ottenere, e ottengono autonomamente, abbastanza seggi per essere decentemente rappresentate in Consiglio, *nulla quaestio*.

<sup>406</sup> Esempi potrebbero essere la TAV, l'Ilva di Taranto, la gestione del terremoto in Abruzzo, l'autonomia regionale veneta, una vicenda di corruzione/malaffare molto estesa, la gestione dei rifiuti, la risposta alla pandemia ecc.

<sup>407</sup> (Semi)presidenziale non, si badi bene, semipresidenziale. La forma di governo regionale non è comparabile al modello della V Repubblica francese, che, ricordiamolo, non prevede la possibilità che l'Assemblea sfiduci il Presidente della Repubblica, causando la contemporanea caduta della stessa, mentre il modello regionale non ha una figura assimilabile al Primo Ministro. In merito, si veda 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", *Il Filangieri*, 1/2004, p. 69.

<sup>408</sup> Su questo punto, ormai ampiamente diffuso e accettato dalla dottrina maggioritaria, si vedano *ex plurimis* G. Ferraiuolo, "Sistemi di elezione e dinamiche della forma di governo regionale", in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino 2012; A.O. Cozzi, "Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali", *cit.* Si veda anche M. Massa, "Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?", *cit.*, pp. 130-132.

<sup>409</sup> Ferme restando, sulla carta, le attribuzioni di cui all'art. 92 Cost. del Presidente della Repubblica.

elettorale del Consiglio conterrà elementi maggioritari per ragioni di logica politica (e costituzionale, stante la regola *simul stabunt*), ma che l'elettorato abbia la "legittima aspettativa" (per citare sempre la 1/14) che il Presidente eletto non sia ostacolato nella realizzazione del suo programma da un Consiglio di orientamento opposto, o, peggio, immediatamente sfiduciato<sup>410</sup>. Il bilanciamento di interessi tra rappresentatività del Consiglio e governabilità, in questo caso, probabilmente penderebbe a favore della seconda, anche in virtù del fatto che, a differenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Giunta è legittimato dal voto popolare in maniera diretta. *Au contraire*, qualora il Consiglio optasse per un sistema parlamentare, la Corte avrebbe gioco facile a pretendere una maggiore (ma anche non perfetta) proporzionalità del risultato, grazie alla clausola di razionalizzazione che impone in ogni caso ai Consigli di eleggere un Presidente in tempi rapidi (massimo due/tre mesi dalle elezioni), contemplando quindi la necessità quasi inevitabile di formare coalizioni di governo. Non sono previste ulteriori opzioni, come ha dimostrato ampiamente il caso calabro<sup>411</sup>.

La lettera c), che in termini lapidari impone alle Regioni lo stesso divieto di mandato imperativo contenuto nell'art. 67 Cost., è rilevante dal punto di vista delle leggi elettorali perché, nella giurisprudenza della Corte, alla libertà di coscienza dei parlamentari (e degli altri rappresentanti politici eletti) si ricollegano alcuni fondamentali aspetti dell'elezione, in particolare l'immediatezza del rapporto eletto-elettore<sup>412</sup>. Se infatti i consiglieri regionali non possono essere sottomessi alla disciplina di partito nell'esercizio delle loro funzioni, appare evidente che l'unico mezzo per garantire che essi non rispondano unicamente ai vertici della loro forza politica è l'investitura popolare, tramite elezione diretta.

Infine, la lettera c-bis), aggiunta in due tempi, tra il 2012 e il 2016, si occupa di garantire una certa *gender fairness* nelle liste di candidati, adeguando anche i sistemi regionali al nuovo art. 51 Cost. La norma è interessante perché provvede ad elencare tre diverse modalità elettorali: si hanno, in ordine, la lista di candidati "semiaperta", in cui l'ordine non è rilevante, nessuno dei due generi può essere rappresentato da più del 60% dei candidati e gli elettori possono esprimere *almeno due* preferenze, di genere diverso; la lista bloccata (che deve essere "breve", come da sent. 1/14 e 35/17<sup>413</sup>), in cui i candidati devono

---

<sup>410</sup> A tal proposito, nella sent. 4/2010, la Corte ha stabilito che "il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale – la quale, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle singole Regioni – e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti 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. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre 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, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione". Considerato in diritto § 2.1.

<sup>411</sup> Si veda il capitolo IV, nella sezione dedicata alla Calabria, e Corte cost., sent. 2/2004.

<sup>412</sup> Perché, come ulteriormente ribadito nella sent. 1/14, un parlamentare nominato solo da organi di partito tramite l'inserimento in lista in una certa posizione, e che spesso doveva la sua elezione direttamente all'opzione dei suoi colleghi candidati plurieletti, non dava esattamente le migliori assicurazioni che sarebbe stato libero nell'esercizio del suo ufficio. Si veda sent. 1/14, Considerato in diritto § 5.

<sup>413</sup> "In sostanza, mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati.", Sent. 35/17, Considerato in diritto § 11.2.

necessariamente essere di genere alternato in modo che nessun genere superi il 60%<sup>414</sup>; collegio uninominale, in cui ogni lista/coalizione non può presentare più del 60% di candidati dello stesso genere.

A tutto ciò va naturalmente aggiunta anche la produzione giurisprudenziale costituzionale direttamente in materia di legislazione elettorale regionale. La Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulle leggi di numerose Regioni (Trentino-Alto Adige, Bolzano, Valle d'Aosta, Calabria, Abruzzo, Marche, Campania, Basilicata, Puglia e Lombardia), anche se non tutte rilevanti ai nostri fini (molte trattavano di problemi di adeguamento alla riduzione nel numero di consiglieri regionali prevista nello Statuto<sup>415</sup>, di successione nel tempo di Statuto e legge elettorale – che deve necessariamente seguirlo<sup>416</sup> – o di diritti della minoranza ladina<sup>417</sup>). Di più rilevanti per la normativa elettorale, si hanno i casi della Valle d'Aosta (sent. 49/03), in cui la Corte ribaltò completamente il precedente della 422/95, ammettendo la legittimità di una riserva di genere nelle liste di candidati al Consiglio<sup>418</sup>, e della Campania, nella sent. 4/10, che accetta la doppia preferenza di genere.

La Regione che di gran lunga ha creato più problemi alla Corte in materia elettorale è stata la Calabria, la cui normativa è finita più volte davanti alla Corte, due volte per problemi di *prorogatio*<sup>419</sup> e una per lo Statuto. La sent. 2/04 è fondamentale per capire l'allocazione dei poteri normativi nella materia elettorale tra Stato e Regione:

*la legge della Repubblica stabilisce i principi fondamentali in tema di “sistema di elezione” e di determinazione dei “casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali”; e sui medesimi temi viene al contempo riconosciuta una competenza del legislatore regionale per tutta la parte residua. Inoltre, lo stesso primo comma dell’art. 122 prevede che la legge statale “stabilisce anche la durata degli organi elettivi” ed in questo caso sembra trattarsi di una competenza legislativa*

---

<sup>414</sup> Dal punto di vista matematico, ciò sembrerebbe porre un certo problema con le liste di candidati di numero dispari. In tal caso, è evidente che uno dei due generi sarà sovrarappresentato, ma per adeguarsi a quanto richiesto dalla norma, è sufficiente che la lista contenga più di 4 candidati. Non sono quindi ammissibili liste di soli 3 candidati, perché in tal caso 2/3 (66,7%) sarebbero dello stesso genere, ma sono perfettamente lecite liste di 5, 7, 9 ... candidati.

<sup>415</sup> Corte cost., sent. 188/2011, relativa alla Puglia, la cui legge elettorale

<sup>416</sup> “Il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale – la quale, ai sensi dell’art. 123, primo comma, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle singole Regioni – e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all’inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti 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. L’entrata in vigore e l’applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre 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, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall’art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione.”, Corte cost., sent. 4/2010, Considerato in diritto § 2.1. Si veda anche sent. 45/2011.

<sup>417</sup> Le si è già esaminate perché riguardavano le soglie di sbarramento. Sent. 356/98 e 233/94.

<sup>418</sup> Il caso è particolarmente curioso, perché si trattava di una formulazione simile, seppur ben più generica e priva di quote specifiche, a quella censurata otto anni prima nella disciplina per le elezioni amministrative, ma la Corte glissò, neanche troppo abilmente, sulla ratio della sua precedente pronuncia, citandola nelle parti di *obiter* in cui aveva ammesso la possibilità di interventi simili, ma non quello del caso di specie. La motivazione costituzionale di questo cambio di passo è chiaramente da rintracciarsi, oltre che nella diversa composizione della Corte, nell’approvazione della l. cost. 2/01, che permise alle Regioni a Statuto speciale di legiferare in materia elettorale realizzando “condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”, e ciò proprio “al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi”.

<sup>419</sup> Sent. 196/03, insieme all’Abruzzo, perché si era ritenuto di poter regolare la *prorogatio* con legge regionale e non nello Statuto. Sent. 243/16, il Consiglio modificò la legge elettorale in regime di *prorogatio* anche su un argomento (il seggio al miglior candidato Presidente non eletto) che non era stato fatto oggetto di ricorso da parte del Governo.



*piena. A questo proposito, peraltro, occorre prendere atto che non si può 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 ed 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.*<sup>420</sup>

Oltre alle citate sentenze, la decisione della Corte costituzionale in cui si sono affrontati più da vicino alcuni elementi tipici della formula elettorale regionale è senza dubbio la 193/15, conseguente ad una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, sollevata dal TAR Lombardia. Il giudice amministrativo dubitava sia della legittimità del premio di maggioranza attribuito alle liste, ma sulla base del risultato del candidato Presidente (in regime di voto disgiunto), sia della soglia di sbarramento. La Corte, approfittando del fatto (puramente casuale) che le liste collegate al candidato Maroni avevano ottenuto più voti del candidato (43,07% le prime, 42,81% il secondo), ha dichiarato inammissibile perché "meramente ipotetica, e pertanto non rilevante"<sup>421</sup> la prima questione, soprassedendo sulla legittimità del premio in sé o della sua dipendenza dall'effetto di trascinamento del Presidente<sup>422</sup>.

Riguardo alla seconda questione, relativa alla soglia del 3% per le liste provinciali non appartenenti a coalizioni che avessero superato il 5%<sup>423</sup>, la Corte ha invece riconosciuto due importanti principi: innanzitutto, data l'opzione per la forma di governo che abbiamo definito (semi)presidenziale, il legislatore regionale era ben autorizzato a prevedere strumenti di razionalizzazione del sistema elettorale; in secondo luogo, il Consiglio godeva di una sostanziale discrezionalità nella scelta di queste misure, in quando scelte di

---

<sup>420</sup> Sent. 2/04, Considerato in diritto § 8.

<sup>421</sup> Sent. 193/15, Considerato in diritto § 3.1.

<sup>422</sup> Alcuni commentatori hanno comunque ritenuto di poter affermare che la Corte abbia implicitamente approvato la configurazione del premio di maggioranza, partendo dalla corretta osservazione che i giudici hanno considerato inammissibile una questione potenzialmente distruttiva di una legge elettorale regionale, quando poco più di un anno prima non avevano avuto particolari remore a ribaltare completamente il sistema elettorale nazionale: "Con il richiamo che la sentenza n. 193 del 2015 fa alla sentenza n. 4 del 2010 la Corte costituzionale, a giudizio di chi scrive, chiarisce anche la sua valutazione sulle norme regionali che prevedono un premio di maggioranza: esse devono essere considerate legittime perché rappresentano un modo attraverso il quale si assicura il corretto funzionamento della forma di governo regionale. Esattamente come le soglie di sbarramento legate ai voti ottenuti dal candidato Presidente sono legittime perché in armonia con la forma di governo regionale, così i premi di maggioranza devono essere considerati legittimi perché essenziali al funzionamento della forma di governo scelta dagli statuti regionali che richiede la "consonanza" politica, istituita direttamente dal voto dei cittadini, fra esecutivo e legislativo" S. Catalano, "La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale", *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2016, 1/2/16. Va tuttavia notato che, nel caso della sent. 1/14, le elezioni precedenti avevano effettivamente determinato un enorme divario tra la percentuale ottenuta dalla coalizione vincitrice (29,55%) e la percentuale di seggi ottenuti alla Camera (54,6%, quasi il doppio) ed avevano inoltre reso quasi impossibile la formazione di una maggioranza al Senato, entrambi profili denunciati nella sent. 1/14.

<sup>423</sup> La quale soglia, combinata con il premio di maggioranza, aveva avuto come conseguenza che partiti con circa l'1% non avessero ottenuto seggi, mentre altri, partendo da risultati inferiori, fossero stati rappresentati grazie all'alleanza con il Presidente eletto.

alta rilevanza politica<sup>424</sup>. Va anche notato che può essere stato un fattore importante nella decisione della Corte la sostanziale identità tra la soglia lombarda e quella prevista dalla legge 43/95.

Riassumendo, poche sono le statuizioni della Corte specificamente riferite ai sistemi regionali e che abbiano sostanziale rilevanza per la costituzionalità del sistema. Esse essenzialmente consistono in una particolarissima riserva di legge regionale (sugli aspetti di dettaglio) e statutaria (sui principi del sistema), nella coerenza tra la forma di governo e il sistema elettorale e in una certa discrezionalità sulle modalità di attuazione del sistema, nell'alveo dei principi generali della l. 165/04 e, naturalmente, della Costituzione.

### 5.5.3 – CONSIGLIO PROVINCIALE/METROPOLITANO

Molto più semplice, come abbiamo visto, è definire l'estensione delle norme costituzionali in materia di elezioni per le Province e le Città Metropolitane, essenzialmente perché la Corte ha già provveduto ad analizzare la quasi totalità della disciplina adottata con la cd. riforma Delrio nella sent. 50/15, su ricorso di numerose Regioni. Analizzandola nel dettaglio, tuttavia – e tenendo conto del fatto che la Corte non può rispondere a domande che non le sono state poste – appare chiaro che la sentenza in questione non ha affrontato tutti i punti possibili, anche se, certamente, alcuni dei suoi passaggi-chiave, peraltro già riportati a vario titolo altrove in questa tesi, permettono di ipotizzare criteri di costituzionalità abbastanza credibili. Va inoltre premesso che, allo stato attuale della legislazione, parlare di Città Metropolitana o di Provincia è, ai nostri fini, sostanzialmente identico, in quanto, nonostante l'approvazione degli Statuti delle Città Metropolitane, la loro forma di governo è ancora la medesima delle Province<sup>425</sup>.

Innanzitutto, le Regioni ricorrenti avevano censurato una lunga serie di commi<sup>426</sup>, razionalmente raggruppati dalla Corte in cinque differenti materie:

- la disciplina delle Città Metropolitane;
- la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province, “in attesa della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione”;
- il procedimento di riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province;
- la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni;
- “la prevista predisposizione di «appositi programmi di attività», di fonte ministeriale, per sostenere gli «interventi di riforma» di cui alla legge impugnata, e per la «attuazione di quanto previsto dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95 [Disposizioni urgenti per la revisione della spesa

---

<sup>424</sup> “La previsione di 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. Si tratta di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l'art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento analoga a quella oggetto del presente giudizio. Quanto al censurato collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, esso 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*. D'altra parte, questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando 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» (sentenza n. 4 del 2010).” Sent. 193/15, Considerato in diritto § 4.2.

<sup>425</sup> Con la luminosa eccezione del Presidente della Provincia, che è eletto indirettamente, mentre il Sindaco metropolitano è di diritto quello del capoluogo.

<sup>426</sup> Perché, *ça va sans dire*, la legge 56/14 consiste di un singolo articolo, con, ad oggi, 151 commi (senza contare i *-bis* e i *-ter*). Le Regioni avevano impugnato i commi da 4 a 19, 21, 22, 25, 42, 48, da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81, 83, da 89 a 92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149, ovvero 58 commi, più di un terzo del totale.

pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini], convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135» (comma 149)<sup>427</sup>.

È evidente che le uniche sezioni rilevanti ai presenti fini sono le prime due, in quanto le altre, pur fondamentali nella dialettica istituzionale tra Regioni, Enti Locali e Stato centrale, non riguardano la materia elettorale. In particolare, le Regioni avevano espresso dubbi di costituzionalità relativi alla creazione di enti – le Città Metropolitane, appunto – non dotate di alcun organo elettivo direttamente scelto dai cittadini (come, peraltro, le Province ordinarie), la “promozione” automatica del Sindaco del Comune capoluogo a Sindaco metropolitano<sup>428</sup>, e, più in generale, in merito all’elezione di secondo grado degli organi di Città Metropolitane e Province.

La Corte, dopo aver dichiarato rapidamente la competenza statale a legiferare in materia di costituzione delle Città Metropolitane<sup>429</sup>, dichiarò che “La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall’art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall’art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”<sup>430</sup>. L’unica condizione posta dalla Corte, che diventa, quindi, il parametro costituzionale di cui siamo alla ricerca, fu l’esistenza di “meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti”. Entrando nel merito della riforma, la Corte ritenne sussistenti questi meccanismi

*essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “ratione muneris” dell’organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus (art. 1, comma 25, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, commi 65 e 69). E di ciò non è menzione nei ricorsi, che si*

---

<sup>427</sup> Sent. 50/15, Considerato in diritto § 2.

<sup>428</sup> Aldilà delle nobilissime motivazioni costituzionali che possono aver spinto questo ricorso, si può facilmente immaginare un certo interesse politico su questo punto in particolare, considerato che, tra le quattro Regioni ricorrenti (Lombardia, Veneto, Campania e Puglia) solo la Lombardia lo aveva sollevato. Guarda caso, la Lombardia era l’unica Regione in cui l’amministrazione regionale e quella del Comune capoluogo erano (e ancora sono) di colore diverso (Regione: centrodestra a trazione leghista, Milano: centrosinistra).

<sup>429</sup> Censura che, se può sembrare quasi solo una clausola di stile ormai nelle dispute Stato-Regione, è in realtà molto convincente perché da nessuna parte nella Costituzione, e soprattutto nell’art. 117, si conferisce il potere di creare Città Metropolitane (a differenza delle Province, con legge statale rinforzata, e dei Comuni, con legge regionale rinforzata, a norma dell’art. 133 Cost.). Pertanto, le Regioni sostenevano che questo potere ricadesse nel quarto comma del 117, ovvero nella potestà residuale regionale. La Corte supera questo ostacolo testuale con una motivazione estremamente pragmatica ma, a parere di chi scrive, non particolarmente giuridica: “Se esatta fosse, invero, una tale tesi si dovrebbe pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato “non potrebbe fare” in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell’accesso a specifici fondi comunitari). E ciò a maggior ragione ove si consideri che con riguardo al nuovo ente territoriale, le Regioni non avrebbero le competenze, che l’evocato art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., riserva in via esclusiva allo Stato, nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali». Correttamente, dunque, ha rilevato in contrario, nelle sue difese, l’Avvocatura dello Stato che il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l’ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali. D’altro canto, le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale.” Sent. 50/15, Considerato in diritto § 3.4.1, enfasi aggiunta.

<sup>430</sup> Id., Considerato in diritto § 3.4.3.

*limitano a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina né ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province, profilo, quest'ultimo, non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea*<sup>431</sup>.

In sostanza, la Consulta stabilì che l'elezione indiretta per gli organi di Città Metropolitane (e Province) può comunque garantire la democraticità dell'istituzione, a patto che i rappresentanti eletti direttamente, che hanno diritto di elettorato attivo negli organi superiori solo in virtù della loro elezione diretta, mantengano questo diritto solo fintantoché duri la loro legittimazione elettorale<sup>432</sup>.

Più difficile fu la giustificazione del doppio ruolo del Sindaco metropolitano, perché, nel disegno attuale, è innegabile che l'elezione del Sindaco del capoluogo, naturalmente limitata agli elettori iscritti in quello specifico Comune, finisca per avere un effetto sui cittadini di altri Comuni, che non hanno la possibilità di intervenire in alcun modo nella scelta, in palese contrasto con l'art. 1 Cost. La Corte lo ammise "in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale", stante la possibilità, poi effettivamente perseguita dagli Statuti, di prevedere l'elezione diretta dello stesso. Tuttavia, come già ricordato, nell'assenza di una normativa statale (a causa l'art. 117, secondo comma, p) di cui sopra e del comma 22 della l. 56/14) che regoli queste elezioni dirette, la soluzione temporanea e transitoria è destinata a rimanere permanente.

Infine, una recente sentenza della Corte permette di estendere quanto detto finora anche alle Regioni a Statuto speciale<sup>433</sup>, in quanto i principi contenuti nella l. 56/14 sono stati ritenuti "principi di grande riforma economica e sociale" cui gli ordinamenti autonomi speciali sono in ogni caso tenuti ad adeguarsi. Questa qualificazione, di cui la riforma stessa si era fregiata<sup>434</sup>, solo nel 2018 è stata confermata dalla Corte. Nel caso di specie, risolto dalla sentenza 168/18, la Sicilia aveva riordinato la materia dell'ordinamento degli enti di area vasta (Città Metropolitane e liberi Consorzi comunali) stabilendo l'elezione diretta di Sindaco/Presidente e Consigli. La Corte ritenne illegittima la scelta regionale, perché in violazione dello spirito armonizzatore della riforma Delrio, che aveva imposto l'elezione indiretta come regola e quella diretta come eccezione, sottoposta a numerosi requisiti legislativi volti, se non a scoraggiarla, sicuramente a non renderla agevole<sup>435</sup>.

---

<sup>431</sup> Ibid.

<sup>432</sup> Per quanto riguarda le Province, la Corte si limitò a ripetere che "A loro volta, le censure rivolte al modello di governo di secondo grado, parimenti adottato per il riordinato ente Provincia, risultano non fondate (anche con riguardo al vulnus che si assume derivante all'autonomia finanziaria, di entrate di spesa, ove riconducibile ad organi non direttamente rappresentativi) sulla base delle medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane e della considerazione che inerisce, comunque, alla competenza dello Stato - nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost., - ogni altro denunciato aspetto disciplinatorio, appunto, di detto ente territoriale". Id., Considerato in diritto § 4.3.2.

<sup>433</sup> Escluse, per evidentissimi motivi, la Valle d'Aosta e le Province di Trento e Bolzano.

<sup>434</sup> Art. 1, commi 5 e 145, l. 56/14.

<sup>435</sup> "Il "modello di governo di secondo grado", adottato dal legislatore statale, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, rientra, tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa. I previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta. Né rileva, in contrario, il disposto del comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, invocato dalla Regione nella parte in cui afferma che «[l]o statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano». Detta disposizione non configura, infatti, il preteso "modello alternativo" di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, che la Regione Siciliana ritiene di poter adottare a suo piacimento. Prevede, invece, perché una tale opzione possa realizzarsi, una serie di necessarie condizioni: l'elezione diretta deve essere prevista «dallo statuto della città metropolitana»; può attuarsi con il sistema elettorale da determinarsi «con legge

Si può quindi affermare che, in materia di Province e Città Metropolitane, la Corte non abbia identificato, come criteri di costituzionalità dei sistemi elettorali, gli stessi standard visti per Stato e Regioni; anzi, ammettendo l'elezione indiretta in virtù dell'obiettivo razionalizzatore della spesa e dell'efficientamento dell'amministrazione, si può ragionevolmente supporre che anche il meccanismo vero e proprio dell'elezione del Consiglio (esposto nel capitolo IV e, peraltro, su cui la Corte non si è mai espressa) possa essere oggetto di un giudizio a maglie molto più large di quelle utilizzate per i sistemi statali e regionali. Rimane quindi ben poco della tutela costituzionale del diritto di voto nell'ambito degli enti di area vasta: tolto anche il diritto di voto in sé, rimane solo quel necessario collegamento tra elettori di primo grado ed elettori di secondo, richiamato anche nella sent. 50/15, collegamento che, come vedremo nel prossimo paragrafo, assume un'importanza considerevole.

#### 5.5.4 – CONSIGLIO COMUNALE

Per l'elezione del Consiglio comunale valgono in prima battuta le medesime considerazioni fatte per gli altri livelli di governo, ovvero che la tutela basilare dell'elettorato attivo, sulla base del contenuto minimo degli artt. 3, 48 e 51, deve essere garantita a prescindere, purché, naturalmente, si abbia un'elezione diretta. Tuttavia, avendo osservato quanto detto a proposito delle Province, viene da chiedersi se anche per i Comuni valga quanto stabilito dalla Corte nella sent. 50/15: potrebbero essere eletti anch'essi, pertanto, con un sistema indiretto?

Il testo costituzionale è muto in materia, così come lo era stato per il livello di governo superiore. La Carta europea di cui abbiamo parlato propende decisamente per l'elezione diretta, ma giova ricordare che la Corte ha dimostrato di non attribuirvi nessun particolare valore vincolante nel nostro ordinamento. Sembrerebbe quindi che, di nuovo, non si possa fare altro che appellarsi a vari (ed inevitabilmente confliggenti) argomenti di sistema<sup>436</sup> o sostanziali<sup>437</sup> per cercare di dirimere la questione, in assenza di una esplicita statuizione della Corte.

È tuttavia possibile inferire qualcosa dalla già citata sent. 50/15, estendendo qui gli argomenti addotti in merito agli organi degli enti di area vasta: quando i giudici ammisero l'uso dell'elezione indiretta, posero la condizione che esistessero "meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti". Ora, che i "soggetti portatori degli interessi coinvolti" nell'amministrazione provinciale siano i cittadini, *nulla quaestio*: pertanto, essendo gli organi provinciali eletti da e tra i consiglieri comunali e i Sindaci, appare inevitabile che questi siano il meccanismo che assicura la reale partecipazione dei cittadini alle decisioni del livello di governo superiore (altrimenti, la Corte avrebbe dichiarato la disciplina della riforma Delrio incostituzionale per violazione dell'art. 1, tra tutti)

---

statale»; presuppone, inoltre, la previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, su proposta del Comune capoluogo, con deliberazione del consiglio comunale, da sottoporre a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana. Le numerose e gravose condizioni – cui il legislatore del 2014 ha inteso subordinare la deroga al sistema generale di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta – risultano così sintomatiche dell'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema. Le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013). Corte cost., sent. 168/2018, Considerato in diritto § 4.3, enfasi aggiunta.

<sup>436</sup> Sulla falsariga di "i Comuni sono enti amministrativi, non essenzialmente politici, così come le Province. Devono funzionare prima che dibattere, pertanto l'elezione diretta non è necessaria".

<sup>437</sup> Del tipo "i Comuni sono l'amministrazione più vicina ai cittadini e che si occupa della maggior parte dei servizi pubblici, quindi è bene che i loro organi siano direttamente eletti".

ed è ugualmente difficile pensare che un tale livello di rappresentanza degli interessi dei cittadini possa essere garantito in modi diversi dall'elezione diretta.

Potrebbe quindi darsi che l'attuale sistema elettorale delle Città Metropolitane e delle Province sia la principale ragione per cui il sistema elettorale dei Comuni deve garantire l'elezione diretta, in modo da assicurare la legittimazione popolare anche del livello superiore. Sarebbe inoltre difficile pensare che possa esistere un ulteriore livello di "grandi elettori" scelti dai cittadini (lontanissimi dalla tradizione italiana) per nominare gli organi comunali, quando esistono Comuni in cui, letteralmente, un quarto della popolazione fa parte del Consiglio<sup>438</sup>.

Per quanto invece riguarda le modalità di elezione del Consiglio, la Corte ha fornito, seppur tecnicamente riferendosi alla disciplina della sola Provincia di Trento, una chiara serie di principi applicabili, senza particolari controindicazioni, a tutti i Comuni d'Italia. Nella sent. 275/14, la Corte era stata chiamata a giudicare della costituzionalità del premio di maggioranza al 60% garantito dalla legge trentina in tutti i Comuni sopra i 3000 abitanti alla lista che supporta il candidato eletto Sindaco (al primo o al secondo turno), senza neanche una soglia minima necessaria per far scattare il premio. Data la somiglianza della situazione dedotta in giudizio con quella prevista dalla l. 270/05, dichiarata incostituzionale solo qualche mese prima, il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa aveva ritenuto non manifestamente infondata la questione, proponendo che la corte, a norma dell'art. 27 della l. 87/53, estendesse il suo giudizio alla simile disposizione che assegna un premio persino maggiore (2/3 dei seggi) alla lista del candidato vincitore nei Comuni meno popolati della Provincia.

Come abbiamo già avuto modo di vedere, la Corte ritenne in quell'occasione che il meccanismo del premio, in entrambi i casi, non violasse i parametri costituzionali, in parte a causa della differenza ontologica tra Consiglio comunale e Parlamento (di cui abbiamo trattato *ad abundantiam* nelle sezioni precedenti), in parte perché, citando il Consiglio di Stato, "i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno» (sentenza n. 4680 del 2013). Inoltre, secondo la medesima decisione, rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate"<sup>439</sup>. In una sola mossa, la Corte giustificò sia il sistema privo di soglia minima del Trentino, in quanto privo anche di voto disgiunto (e pertanto molto più capace di solidificare il consenso per la lista con il consenso per il candidato sindaco), sia quello con voto disgiunto e soglia minima del TUEL<sup>440</sup>.

Rimangono estranee alla decisione della Corte alcune questioni, come la tutela delle minoranze, che non sono mai state efficacemente portate alla sua attenzione. Tuttavia, nell'assenza di espliciti rimandi testuali (giova ricordare che non esiste, per i Comuni, una norma equivalente alla l. 165/04), bisogna supporre che non esista, a livello locale, la necessità di garantire la presenza delle minoranze in Consiglio, in quanto, innanzitutto, il Comune non è chiamato ad esprimere pluralismo nella sua azione amministrativa e, secondariamente, parrebbe veramente difficile garantire l'esigenza della rappresentanza delle minoranze

---

<sup>438</sup> Morterone (LC), Moncenisio (TO) e Pedesina (SO) hanno meno di 40 abitanti, pertanto il loro Consiglio comunale, di 11 membri tra consiglieri e Sindaco, comprende circa il 25-30% della popolazione.

<sup>439</sup> Sent. 275/14, Considerato in diritto, § 3.1.1.

<sup>440</sup> Con le parole di quella che forse è la più utile frase che la Corte potesse pronunciare ai fini di questa tesi, "Al di là di queste differenze [tra TUEL e legge trentina], tuttavia, il meccanismo premiale previsto dal legislatore regionale è analogo a quello contemplato dalla già ricordata disposizione statale, il che conferma che neppure per esso possono ravvisarsi ragioni di assimilazione con le questioni di costituzionalità di cui alla legge n. 270 del 2005." Id., Considerato in diritto, § 3.1.3.

da un punto di vista matematico, specie nei Comuni più piccoli, in cui il numero di seggi in Consiglio è ridottissimo e anche la “minoranza” può consistere in poche decine di elettori.

# VI – LE LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI A CONFRONTO CON LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: POSSIBILI SOLUZIONI DI UN PROBLEMA (PER ORA SOLO) TEORICO

## 6.1 – NOTA INTRODUTTIVA

Stabilito in cosa consiste, per ogni livello di governo, il *corpus* di norme costituzionali che informano (*rectius*, dovrebbero informare) i rispettivi sistemi elettorali, è giunto il momento di applicare queste norme alle “fattispecie legislative” che caratterizzano ciascuno di questi livelli. Onde tuttavia evitare la ripetizione di quanto già espresso nel capitolo IV, sono esposti molto sinteticamente i dati riportati in detto capitolo, accompagnati da una valutazione di compatibilità con i rilevanti standard costituzionali.

Un importante *disclaimer* preliminare: l’analisi contenuta in questo capitolo non mira, nella maniera più assoluta, a dare valutazioni di incostituzionalità (o di costituzionalità) ad alcun particolare sistema elettorale; per quanto (si spera) ampiamente e persuasivamente argomentate, le opinioni qui espresse rappresentano solo un’ipotesi di ragionamento che la Corte potrebbe adottare se messa a confronto con una o più delle leggi elettorali regionali e locali, e non a valutare politicamente le scelte compiute dal legislatore, soprattutto se tale valutazione politica fosse mossa da intenti finalizzati a valutare la legge stessa solo dal punto di vista di specifici interessi di partito<sup>441</sup>. Né si persegue l’intento di delegittimare le elezioni fin qui avvenute, e quindi le Amministrazioni da esse derivate, anche perché, visti i precedenti della sent. 1/14, molto difficilmente la Corte alla prova dei fatti giungerebbe fino a pronunciarsi a favore della decadenza degli organi, e di tutti i loro atti, retroattivamente, quand’anche dovesse dichiarare l’illegittimità costituzionale di una delle discipline elettorali qui esaminate.

## 6.2 – LEGGI ELETTORALI REGIONALI

Per quanto riguarda le Regioni, che costituiscono senza dubbio il centro dell’analisi di questa tesi, i profili di controllo sono molteplici e sono esaminati in coerenza con l’esposizione effettuata nel capitolo IV. Innanzitutto, è necessario controllare la coerenza tra la forma di governo e la legge elettorale scelta dal Consiglio, secondo la giurisprudenza della Corte, con tutte le problematiche interpretative che quelle poche, decisive frasi dei giudici implicano. Un secondo profilo, strettamente connesso, riguarda invece i

---

<sup>441</sup> Ho ritenuto necessaria questa precisazione perché, come si è visto nel capitolo I, non esiste forse una parte di diritto costituzionale più controversa e politicizzata del diritto elettorale, e a ragione: tanto per fare un esempio molto concreto di un rischio che non intenderei correre (nei limiti del possibile), durante il dibattito sia in merito all’Italicum, sia a quello che poi è diventato il Rosatellum 2.0, una vasta porzione dell’elettorato si è improvvisamente ritenuta abilitata a dare giudizi preliminari di costituzionalità che, per usare un eufemismo, non sembravano esattamente figlie di lunghe notti di profonda riflessione costituzionale. Dare giudizi politici sulle leggi elettorali, da un certo punto di vista, è giusto e naturale: dopotutto, se la legge elettorale è una componente fondamentale della forma di governo e, quindi, della Costituzione materiale, è forte la tentazione di usare categorie di natura costituzionale sottintendendo invece valutazioni di tipo politico. Un tipico esempio di questo approccio si è visto con lo spettacolare cambio di opinione del M5S in relazione alla legge elettorale nazionale: durante la vigenza di Porcellum e Italicum, costruiti, il secondo più del primo, in modo da rendere molto difficile un eventuale governo monocolore giallo, il proporzionale sembrava quantomai opportuno e costituzionalmente legittimo. Man mano che si avvicinavano le elezioni del 4 marzo 2018, di fronte alla prospettiva di essere il primo partito, ma di non ottenere molto di più del 33% dei voti e dei seggi, la legge 165/17 è stata sempre più attaccata. Da un altro punto di vista, tuttavia, il giudizio della Corte è un’operazione giuridica, che segue una serie di norme e parametri il più possibile oggettivi e, soprattutto, è volta a determinare se vi sia una rottura dell’ordinamento costituzionale e/o dei diritti dei cittadini, non a stabilire quale forza politica abbia il privilegio di governare il Paese/Regione/Provincia/Comune. Si cercherà, tenendo conto degli ineludibili pregiudizi che affliggono ogni attività della natura umana, di seguire questa seconda prospettiva.



premi di maggioranza previsti da quasi tutte le normative regionali: si valuterà se sono coerenti con la giurisprudenza costituzionale (sent. 1/14 e 35/17) e il testo fondamentale, come integrato dai principi della l. 165/04, così da non ledere in maniera sproporzionata o irragionevole l'uguaglianza del voto protetta dall'art. 48, secondo comma. In terzo luogo, è necessario controllare se alle minoranze/opposizioni è garantita la partecipazione nel Consiglio, in modo da preservare il pluralismo e permettere in ogni caso un dibattito coerente e completo tra le forze politiche presenti sul territorio. La quarta prospettiva sarà quella delle liste, preferenze, pluricandidature e plurielezioni: in moltissimi casi, infatti, è possibile che un consigliere si candidi e venga eletto in più di una circoscrizione, determinando quindi la possibilità di un'indebita selezione interna dei consiglieri, censurata dalla Corte nella sent. 35/17. In quinto luogo, bisogna controllare l'aderenza dei sistemi elettorali regionali ai principi di equa rappresentanza di genere fissati dalla l. 165/04. Un sesto profilo, limitato alla sola Regione Toscana, riguarderà l'istituto del ballottaggio alla luce della sent. 35/17. In settimo luogo, si esamineranno le soglie di sbarramento previste nei vari sistemi regionali e la loro coerenza con le pronunce della Corte. In ultimo, si verificherà la ragionevolezza intrinseca dei sistemi, alla ricerca di eventuali incongruenze interne e contraddizioni della disciplina (come effetti regressivi tra voti e seggi, effetto *flipper* e simili).

### 6.2.1 – COERENZA TRA FORMA DI GOVERNO E LEGGE ELETTORALE

Espresso in estrema sintesi, il concetto fondamentale del tema qui affrontato è il seguente: la determinazione della forma di governo regionale, che è nella disponibilità del Consiglio tramite la predisposizione e/o la modifica dello Statuto, può assumere alcune, predeterminate<sup>442</sup>, forme, ma comporta che la legge elettorale segua e assecondi la scelta compiuta dal Consiglio in sede statutaria. La Corte, infatti, nelle sentenze in cui si trattava dell'approvazione della legge elettorale e della sua relazione con il nuovo Statuto<sup>443</sup>, ha più volte ribadito che la necessaria approvazione del primo anteriormente alla seconda è dovuta non solo all'esplicito comando dell'art. 5, l. cost. 1/99 (che prevede la disciplina transitoria della l. 43/95 "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali"), ma anche alla necessità di coordinare la fonte inferiore con quella superiore<sup>444</sup>.

Pertanto, l'esame che qui si deve compiere consiste nella valutazione di coerenza tra la forma di governo disegnata dallo Statuto (sostanzialmente, "parlamentare" o "(semi)presidenziale") e il meccanismo previsto dalla legge elettorale. È importante notare che non basta semplicemente compiere la tradizionale associazione logica proporzionale-parlamentare e maggioritario-(semi)presidenziale, ma verificare in concreto se l'effetto delle norme elettorali permetta la piena realizzazione della forma di governo prescelta.

Appare immediatamente evidente che, sulla carta, quasi tutte le Regioni hanno un sistema che garantisce al Presidente eletto la maggioranza in Consiglio, permettendogli di governare senza timore della fine anticipata della consiliatura. Anche l'analisi storica conferma questa tendenza: dalle riforme degli anni 1999-2001, gli scioglimenti anticipati del Consiglio sono stati essenzialmente determinati da scandali giudiziari e giornalistici o, più raramente, dalla volontà di anticipare le elezioni di qualche mese (come in

---

<sup>442</sup> Questo perché la Costituzione impone, nel caso si preveda l'elezione diretta del Presidente della Giunta (che è la norma di *default* ex art. 122.5), la regola del *simul stabunt, simul cadent* (Cost., art. 126.3) sostanzialmente solo due modelli: quello attuale, definito dalla dottrina maggioritaria "neoparlamentare", e quello parlamentare che era la regola prima della riforma del Titolo V. Ulteriore conferma di quanto già traspare dal testo costituzionale viene dalla sentenza 2/04 relativa alla Calabria, di cui si è dato conto nei capitoli III e IV.

<sup>443</sup> Sent. 45/11 in relazione alla Basilicata. Giova ricordare invece che nelle sent. 3/06 (relativa alle Marche) e 4/10 (Campania), la Corte ha ammesso la validità di leggi elettorali elaborate prima (ma con clausole di sospensione dell'efficacia fino all'approvazione dello Statuto) o durante l'approvazione dello Statuto.

<sup>444</sup> A questo fine, la disposizione della lettera a) dell'art. 4 della l. 165/04 non è così dirimente (lo sarà invece nel prossimo paragrafo), perché non impone alle Regioni di garantire la governabilità, ma solo di favorirla.

Friuli nel 2008), e non per l'attivazione puramente "politica" della clausola *simul stabunt, simul cadent*. Nella tabella che segue sono riportate tutte le tornate elettorali delle Regioni e delle Province autonome a far data dalla riforma del titolo V. In rosso sono indicati gli scioglimenti (e successive elezioni) per fattori esterni (vicende giudiziarie e non) che hanno portato alle dimissioni del Presidente, in verde quelli dovuti a dichiarazione di invalidità delle elezioni, in blu quelli dovuti a fattori effettivamente politici (mozione di sfiducia o dimissioni per evitarla o dimissioni contestuali della maggioranza del Consiglio). Infine, gli scioglimenti per cause diverse saranno arancioni. Si vede come solo in due casi (Sardegna 2009 e Lombardia 2013), le elezioni anticipate sono direttamente riconducibili ad una divergenza politica tra il Presidente eletto e la sua maggioranza consiliare.

REGIONE	ELEZIONI			
ABRUZZO	2005	2008 <sup>445</sup>	2014	2019 <sup>446</sup>
BASILICATA	2005	2010	2013 <sup>447</sup>	2019
BOLZANO	2003	2008	2013	2018
CALABRIA	2005	2010	2014 <sup>448</sup>	2019 <sup>449</sup>
CAMPANIA	2005	2010	2015	2020
EMILIA-ROMAGNA	2005	2010	2014 <sup>450</sup>	2019
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2003	2008	2013	2018
LAZIO	2005	2010 <sup>451</sup>	2013 <sup>452</sup>	2018
LIGURIA	2005	2010	2015	2020
LOMBARDIA	2005	2010	2013 <sup>453</sup>	2018
MARCHE	2005	2010	2015	2020
MOLISE <sup>454</sup>	2006	2011	2013 <sup>455</sup>	2018
PIEMONTE	2005	2010	2014 <sup>456</sup>	2019
PUGLIA	2005	2010	2015	2020
SARDEGNA	2004	2009 <sup>457</sup>	2014	2019

<sup>445</sup> Il Presidente Del Turco si dimise in seguito all'arresto per un'inchiesta giudiziaria in materia di tangenti sanitarie.

<sup>446</sup> Il Presidente D'Alfonso si dimise poco prima della scadenza del mandato naturale per incompatibilità con la carica di senatore.

<sup>447</sup> Scioglimento anticipato causa dimissioni del Presidente De Filippo, per l'inchiesta cd. "Rimborsopoli".

<sup>448</sup> A causa delle dimissioni del Presidente Scopelliti, condannato in primo grado per abuso d'ufficio e falsificazione dei bilanci del Comune di Reggio Calabria.

<sup>449</sup> La Presidente Santelli è improvvisamente deceduta, determinando così lo scioglimento automatico del Consiglio.

<sup>450</sup> Scioglimento per dimissioni del Presidente Errani a seguito della condanna, poi annullata, per l'inchiesta "Terremerse".

<sup>451</sup> In realtà, nonostante le dimissioni del Presidente Marrazzo per un noto scandalo, la vicinanza con la tornata elettorale ordinaria permise di evitare lo scioglimento anticipato.

<sup>452</sup> Scioglimento anticipato causa dimissioni della Presidente Polverini, per l'inchiesta cd. "Rimborsopoli".

<sup>453</sup> Scioglimento anticipato causa dimissioni di più della metà del Consiglio, in seguito alle vicende, senza dubbio politiche, causate dall'arresto dell'assessore Zambetti e alla minaccia, in realtà rientrata, della Lega, di far saltare la Giunta.

<sup>454</sup> Le elezioni precedenti, nel 2000, erano state annullate dal TAR e ripetute nel 2001, pertanto il Molise da subito risultò sfalsato rispetto alle altre Regioni ordinarie, che erano finora tutte rimaste fedeli al mandato quinquennale fin dal 1970.

<sup>455</sup> Il TAR annullò le elezioni del 2011 a causa dell'irregolarità nella presentazione delle firme per alcune liste che sostenevano il Presidente eletto Iorio.

<sup>456</sup> Il TAR annullò le elezioni del 2010 a causa dell'irregolarità nella presentazione delle firme per la lista "Pensionati per Cota".

<sup>457</sup> Il Presidente Soru si dimise in protesta con la sua maggioranza consiliare per il mancato passaggio di una parte della legge urbanistica.

<b>SICILIA</b>	2006	2008 <sup>458</sup>	2012 <sup>459</sup>	2017
<b>TOSCANA</b>	2005	2010	2015	2020
<b>TRENTO</b>	2003	2008	2013	2018
<b>UMBRIA</b>	2005	2010	2015	2019 <sup>460</sup>
<b>VALLE D'AOSTA</b>	2008	2013	2018	2020 <sup>461</sup>
<b>VENETO</b>	2005	2010	2015	2020

Ripercorrendo rapidamente i sistemi regionali esposti nel capitolo IV, si nota facilmente come, da un punto di vista matematico, tutte le Regioni a Statuto ordinario (eccetto Piemonte – per inattività del premio del Tatarellum – Liguria, Marche e Lazio), la Provincia di Trento e il Friuli consentono al candidato Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale di disporre *sempre* di una maggioranza che, sulla carta, gli permetta di governare agilmente (di norma compresa tra il 55 e il 60% dell'aula consiliare). Al contrario, la Provincia di Bolzano non ha sostanzialmente alcun correttivo (non solo maggioritario, ma neanche "razionalizzante") al proporzionale, mentre, rispettivamente, la Valle d'Aosta e la Sardegna (come le Marche) hanno un premio solo eventuale e la Sicilia ha un premio fisso che può non essere sufficiente a garantire la maggioranza.

È evidente tuttavia che nessuna questione di coerenza si pone né per le 11 Regioni ordinarie con sistemi *majority assuring*, che realizzano in pieno (e, come abbiamo visto, anche nei fatti) la forma di governo (semi)presidenziale, né, per lo stesso motivo, per il Friuli e la Provincia di Trento, né per la Provincia di Bolzano o per la Valle d'Aosta, che invece ricorrono all'investitura indiretta del Presidente, e come tali non sono tenute a garantire in modo particolare la governabilità (intesa qui come la garanzia di una maggioranza politica in Consiglio). Queste ultime sono solo soggette a quanto previsto già dalla l. cost. 2/01, ovvero la fissazione di un limitato periodo di tempo per l'individuazione del Presidente, scaduto il quale si torna ad elezioni<sup>462</sup>, mentre nella sola Valle d'Aosta si può attivare il difficilmente raggiungibile premio di maggioranza, che permette un'ulteriore razionalizzazione del sistema parlamentare. Va notato come, al di là del sistema elettorale scelto, la Provincia autonoma di Bolzano non abbia mai sperimentato lo scioglimento anticipato del Consiglio.

La questione è leggermente più complessa per la Sicilia e la Sardegna, dove, nel primo caso, il premio di 7 seggi può non essere sufficiente ad ottenere la maggioranza<sup>463</sup> e, nel secondo, se il candidato eletto ottiene

<sup>458</sup> Scioglimento anticipato dovuto alla condanna del Presidente Cuffaro per favoreggiamento e rivelazione di segreti d'ufficio.

<sup>459</sup> Il Presidente Lombardo si dimise senza dubbio per l'inchiesta che lo vedeva imputato di voto di scambio e concorso esterno in associazione mafiosa, ma anche a causa dell'incapacità dimostrata dall'Ars di operare la *spending review* richiesta dal Governo Monti.

<sup>460</sup> La Presidente Marini si è dimessa perché indagata nella presunta mal gestione dei concorsi dell'ospedale di Perugia.

<sup>461</sup> Il Presidente Antonio Fosson, coinvolto nell'indagine Egomonia sul voto di scambio politico-mafioso insieme ad altri politici che siedono e sedevano in Consiglio regionale, si è dimesso nel dicembre del 2019, ma nessun esponente politico è riuscito a coagulare intorno a sé una maggioranza alternativa.

<sup>462</sup> "Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio della Valle, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso." Statuto Valle d'Aosta, art. 15. Il sistema, molto simile a quello che caratterizza la formazione del Governo in Spagna, è un evidente tentativo di incentivare la creazione di coalizioni anche in mancanza di una chiara maggioranza, nella serena certezza che, alla peggio, le eventuali dimissioni del Presidente non determineranno la caduta del Consiglio.

<sup>463</sup> Per esempio, l'attuale Presidente Nello Musumeci può contare solo su 36 deputati, uno in più della metà, e già sono apparsi i segni di difficoltà nel passaggio della Finanziaria 2019. Si veda "Ars, maggioranza in tilt: governo battuto

meno del 25% dei voti, non scatta nessun premio. Se, da un lato, evidentemente questi sistemi tutelano l'uguaglianza in uscita del voto ben più dei sistemi maggioritari delle altre Regioni, è anche vero che la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto anche in queste Regioni il *simul stabunt*<sup>464</sup>, per cui c'è il non indifferente rischio che un candidato Presidente, eletto con una modesta maggioranza relativa, non sia in grado di evitare l'immediata sfiducia del Consiglio/ARS, inaugurando un potenzialmente infinito ciclo di elezioni e scioglimenti degli organi regionali, ben più rapido di quello che potrebbe ugualmente instaurarsi qualora il Presidente fosse invece eletto dal Consiglio.

Per queste due Regioni, tuttavia, difficilmente la Corte potrebbe ritenere incostituzionale la disciplina elettorale "nella parte in cui non prevede" un meccanismo atto a formare maggioranze obbligate: innanzitutto, da un punto di vista di stretta giustizia costituzionale, nelle sentenze additive la Corte non è atta a (e si rifiuta notoriamente di) scrivere norme che non siano, in qualche modo, già "prefigurate" dal legislatore<sup>465</sup>, specie quando un certo risultato costituzionalmente lodevole può essere raggiunto in una molteplicità di modi<sup>466</sup>; secondariamente, richiamando la sent. 193/15, la Corte non si è mostrata entusiasta nel censurare storture che si verificherebbero in casi ipotetici<sup>467</sup>; in terzo luogo, si sta comunque parlando di Regioni a Statuto speciale, che hanno esercitato una potestà esclusiva loro riconosciuta dallo Statuto quando hanno scritto la loro legge elettorale, a motivo della quale un intervento diretto della Consulta sarebbe ancora meno probabile. Infine, va ricordato che la l. 165/04, ammesso che sia applicabile alle Regioni speciali in virtù dell'inciso "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" (posto come condizione dell'esercizio della potestà legislativa regionale), impone solo di "agevolare" la creazione di maggioranze stabili, cosa che, a tutti gli effetti, entrambe le discipline fanno, pur senza garantirla.

Un discorso parzialmente diverso è fattibile, a parere di chi scrive, riguardo alla Liguria, alle Marche e al Lazio (e, per i motivi di cui sopra, anche al Piemonte): in queste Regioni, se il candidato Presidente eletto ottiene meno del 34% o del 30% (circa) dei voti, rispettivamente, non ottiene la maggioranza in Consiglio, esponendosi pertanto ad una – ragionevolmente probabile – mozione di sfiducia istantanea. I giudici costituzionali incontrerebbero probabilmente meno ostacoli ad intervenire su queste due leggi, in particolar modo su quella marchigiana: in un sistema sostanzialmente tripolare, come quello attuale, la probabilità che il candidato vincitore sistematicamente non arrivi alle percentuali indicate non è indifferente, e le soglie di sbarramento (al 5 e 3%, rispettivamente, per coalizioni e liste) impediscono nei fatti che ci siano in Consiglio altre forze a cui rivolgersi per costituire una maggioranza post-elettorale<sup>468</sup>.

---

e aula rinviata", *La Repubblica – Palermo*, 26/6/19, in cui si riferisce che la maggioranza ha imputato la sconfitta del Governo nella votazione su due articoli al malfunzionamento del sistema di voto.

<sup>464</sup> Statuto Sicilia, artt. 8-bis e 10; Statuto Sardegna, artt. 15 e 35.

<sup>465</sup> Le famose "rime obbligate".

<sup>466</sup> Nel caso della Sardegna, potrebbe sembrare più agevole la questione, perché basterebbe cancellare le parole che prevedono la soglia minima al 25%. Tuttavia, ciò è linguisticamente impossibile senza far perdere di significato al testo dell'art. 13 della l. r. 1/13, che recita: "[si assegna alla coalizione del candidato eletto] il 55 per cento dei seggi del Consiglio regionale se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti compresa tra il 25 ed il 40 per cento.... Qualora la percentuale di voti di cui al comma 1 sia pari o superiore al 60 per cento e la coalizione o il gruppo non coalizzato collegati al presidente proclamato eletto abbiano anch'essi ottenuto una percentuale pari o superiore al 60 per cento della somma dei voti validi dei gruppi di liste ammessi all'attribuzione dei seggi ovvero, nel caso in cui la percentuale di cui al comma 1 sia inferiore al 25 per cento, tutti i seggi sono ripartiti proporzionalmente fra tutti i gruppi di liste ammessi al riparto con le modalità di cui all'articolo 16."

<sup>467</sup> Né il Presidente siciliano, né quello sardo, ad oggi, sono privi di maggioranza nei rispettivi Consigli.

<sup>468</sup> Dando per scontata l'impossibilità di una sorta di "grande coalizione" alla tedesca tra due delle tre forze principali, visto il grado di eccezionale polarizzazione e demonizzazione dell'avversario in cui ci troviamo. Giova ricordare che nelle Marche, le ultime elezioni regionali hanno visto la vittoria del centrosinistra con il 41%, seguito dal M5S con il

Depone infine a favore di un possibile intervento sulla legislazione delle Marche la formulazione dell'art. 19, quarto comma, lettera g), della l. r. 27/04, che assegna "16 seggi se la coalizione vincente ha riportato una cifra elettorale regionale pari o superiore al 34% ed inferiore al 37% della somma delle cifre elettorali regionali riportate dalle coalizioni", rendendo molto semplice alla Corte un intervento ablativo chirurgico<sup>469</sup>. Ben più difficile sarebbe invece agire sulla legislazione del Lazio, che prevede l'elezione separata di un quinto dei consiglieri, sulla base del risultato proporzionale degli altri quattro quinti<sup>470</sup>.

Ciò detto, si tratterebbe comunque di un intervento estremamente improbabile, visti sia l'ampia discrezionalità concessa al legislatore (qui regionale) in materia elettorale sia il linguaggio della l. 165/04, che contiene un'esplicita differenziazione tra l'agevolare la governabilità e, invece, il garantire la partecipazione delle minoranze, facendo propendere decisamente per la non vincolatività del primo requisito, a differenza del secondo.

## 6.2.2 – PREMIO DI MAGGIORANZA

Il premio di maggioranza è forse l'elemento che maggiormente distingue i sistemi regionali (e locali) da quello parlamentare, nonché il punto più controverso per quanto riguarda l'uguaglianza in uscita del voto, specie dopo le sentenze 1/14 e 35/17. Conviene rapidamente ribadire i due concetti fondamentali espressi da queste storiche decisioni: innanzitutto, il premio di maggioranza deve attivarsi oltre una soglia minima di voti, per evitare che liste con una ridotta maggioranza relativa ottengano estese rappresentanze in aula (e, secondo la Corte, il 40% è una soglia accettabile); secondariamente, riportando testualmente quanto affermato dal giudice relatore della prima sentenza, "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, ..., che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare"<sup>471</sup>. Ciò comporta la necessità di verificare che il premio di maggioranza, se introdotto in un sistema che, "anche parzialmente" si dichiara proporzionale, non sia eccessivamente distorsivo del risultato elettorale, e pertanto sproporzionato<sup>472</sup>.

### 6.2.2.1 – SOGLIA PER L'ATTIVAZIONE DEL PREMIO

Escluso, perché privo di premio di maggioranza, il sistema elettorale della Provincia autonoma di Bolzano, si può effettuare la seguente rielaborazione dei dati sul premio di maggioranza regionale:

REGIONE	PREMIO %	SOGLIA	COMPATIBILE
ABRUZZO	60%	Nessuna	NO
BASILICATA	50%/55%/60%	Nessuna/30%-40%/>40%	NO

22%, la destra con il 19% e il centrodestra con il 14%. Nessuna lista indipendente è entrata in Consiglio. Un travaso di solo 7 punti percentuali dal centrosinistra alle altre forze avrebbe significato l'ingovernabilità della Regione. Ancora peggiore è il dato laziale: il centrosinistra ha vinto con il 33%, seguito a breve distanza dal centrodestra al 31% e dal M5S al 27%; con questi numeri, il Presidente Zingaretti ha la maggioranza assoluta solo grazie al suo stesso voto. Un solo consigliere è stato eletto al di fuori delle tre forze principali.

<sup>469</sup> Basterebbe infatti procedere in questo modo: "16 seggi se la coalizione vincente ha riportato una cifra elettorale regionale pari o superiore al 34% ed inferiore al 37% della somma delle cifre elettorali regionali riportate dalle coalizioni".

<sup>470</sup> Non basterebbe infatti eliminare il sintagma "e comunque nei limiti dei seggi ancora a disposizione" (art. 6, secondo comma, lettera b) della l. r. 2/05), ma sarebbe necessario intervenire anche sulla previsione di un quinto di seggi riservato allo scopo.

<sup>471</sup> Sent. 1/14, Considerato in diritto § 3.1

<sup>472</sup> Non si pone invece il problema dell'irrazionalità del premio di maggioranza formato dalla somma casuale dei premi nelle varie circoscrizioni, perché in nessuna Regione è operativo questo sistema.

<b>CALABRIA</b>	55%/60%	Nessuna/>40%	NO
<b>CAMPANIA</b>	60%	Nessuna	NO
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	55%	Nessuna	NO
<b>FRIULI-VENEZIA GIULIA</b>	55%/60%	Nessuna/>45%	NO
<b>LAZIO</b>	60% ma entro 10 seggi	Nessuna (serve circa 37,5%)	SI
<b>LIGURIA</b>	60% ma entro 6 seggi	Nessuna (serve circa 37,5%)	SI
<b>LOMBARDIA</b>	55%/60%	Nessuna/>40%	NO
<b>MARCHE</b>	60%/63%	40%-43%/>43%	SI
<b>MOLISE</b>	60%	Nessuna	NO
<b>PIEMONTE</b>	Inapplicabile, solo listino con 20%	-	SI
<b>PUGLIA</b>	54%/56%/58%	Nessuna/35%-40%/>40%	NO
<b>SARDEGNA</b>	55%/60%	25%-40%/>40%	SI
<b>SICILIA</b>	60% ma entro 7 seggi	Nessuna (serve circa 40%)	SI
<b>TOSCANA</b>	57,5%/60%	>40% o ballottaggio/>45%	NO
<b>TRENTO</b>	50%/60%	Nessuna/>40%	NO
<b>UMBRIA</b>	60%	Nessuna	NO
<b>VALLE D'AOSTA</b>	60%	>42%	SI
<b>VENETO</b>	55%/60%	Nessuna/>40%	NO

Si nota subito che i premi di maggioranza concedono una percentuale di seggi tendenzialmente (eccetto il caso della Provincia di Trento) in linea con o maggiore rispetto alla percentuale (340 su 618, ovvero il 55,01%<sup>473</sup>) garantita dalla legge 270/05, con l'eccezione di Lazio, Liguria e Sicilia, che hanno un premio fisso e quindi un risultato variabile, e del Piemonte, in cui il numero fisso di consiglieri impedisce l'applicazione del premio. In ogni caso, tuttavia, le leggi elettorali regionali si trovano pienamente nella stessa situazione del Porcellum per quanto riguarda l'entità del premio. Similmente, le soglie di applicazione del premio sono tendenzialmente assenti, esattamente come nella legge 270/05<sup>474</sup>. Queste due semplici valutazioni hanno spinto i commentatori più sensibili alle istanze proporzionalistiche<sup>475</sup> a preannunciare una serie di ricorsi alla Corte contro i premi di maggioranza in tutte le Regioni, ma sono stati delusi dalla già analizzata sent. 193/15, che ha lasciato intatto il premio di maggioranza senza soglia previsto dalla legge lombarda (benché, nel caso di specie, il tema non sia stato affrontato e non vi sia quindi stata una vera e propria "assoluzione").

Ciononostante, è possibile che, in un futuro prossimo, la Consulta decida di censurare l'accoppiata premio-mancanza di soglia, per motivazioni coincidenti con quelle della sent. 1/14, anche se sarà necessario che si realizzino una serie di condizioni atte a massimizzare le *chances* di questa occorrenza: servirebbe, infatti, una Regione in cui il premio è completamente privo di soglia, neanche ai fini della determinazione del *quantum* del premio, magari con un Consiglio di dimensioni ridotte (il che limita ulteriormente la rappresentanza delle altre forze) e una percentuale di premio alta (il 60%), ma soprattutto, vista la sent. 193/15, è fondamentale che la normativa sia stata impugnata dopo un turno elettorale in cui la

<sup>473</sup> Il calcolo è così strutturato perché i seggi della circoscrizione Estero non sono tenuti in considerazione: per esempio, nel 2013 il centrosinistra ottenne 340 seggi alla Camera grazie al premio e 4 seggi dei 12 in palio all'estero.

<sup>474</sup> Le uniche eccezioni essendo i sei casi visti nel paragrafo precedente, due espliciti (Sardegna e Marche) e quattro impliciti (Sicilia, Liguria, Piemonte e Lazio).

<sup>475</sup> O, più semplicemente, politicamente motivati. Tra questi, S. D'Andrea, "La legge elettorale della Regione Abruzzo è incostituzionale", *Fronte Sovranista Italiano*, 8/6/18, T. Mackinson, "Legge elettorale, "il terremoto può arrivare alle regioni. E la prima è la Lombardia", *Il Fatto Quotidiano*, 6/12/13.

sproporzione tra i voti della maggioranza e i seggi sia stata molto significativa<sup>476</sup>. Sul piano giuridico, infatti, le motivazioni costituzionali sottostanti alla sentenza 1/14 (la violazione dell'art. 48, secondo comma, nonché dell'art. 3) sono decisamente più potenti delle giustificazioni rappresentate dalla lettera a) dell'art. 4, l. 165/04, e dal verbo "agevolare" ivi contenuto. È comprensibile che, finora, la Corte abbia preferito evitare di esporsi, considerato che, vista la sostanziale similitudine tra quasi tutti i sistemi regionali, il primo a cadere trascinerebbe probabilmente dietro di sé tutti gli altri (subito, tramite l'art. 27 della l. 87/53<sup>477</sup>, o in seguito a singoli ricorsi), con magari una qualche distinzione tra i sistemi meno rappresentativi, come quello campano, e quelli più attenti alle istanze proporzionali, come quello pugliese o quello lucano.

#### 6.2.2.2 – COERENZA TRA LA "LEGITTIMA ASPETTATIVA" DELL'ELETTORE E SISTEMA ELETTORALE

Un ulteriore profilo che potrebbe attirare l'attenzione della Corte è l'impianto proporzionale della legge elettorale: nella sent. 1/14, se non si vuole credere che i giudici cercassero una buona giustificazione *ex post* per invalidare una disciplina che già da tempo aveva dato problemi alla Corte in sede di ammissibilità dei referendum abrogativi (costringendola ad emanare i potenti moniti richiamati nel capitolo III), si sostenne che la disciplina elettorale risultante dalla riforma del 2005 puntasse alla "rappresentatività dell'assemblea parlamentare", a causa della formulazione dell'art. 1, secondo comma, del TU 361/57, nonostante le evidenti e pesanti modifiche introdotte nell'art. 83 del medesimo testo<sup>478</sup>. Inoltre, dato che l'ordine delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Centrale prevedeva un'iniziale attribuzione proporzionale dei seggi, successivamente scartata "ogniquale volta la votazione con il sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione di liste un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza anche superiore a quella assoluta di seggi (340 su 630)"<sup>479</sup>, per la Corte fu relativamente semplice sostenere che il Porcellum fosse un sistema di impianto proporzionale eccessivamente pervertito dal meccanismo del premio.

La rilevanza di questa osservazione della Corte per quanto riguarda i sistemi elettorali regionali è significativa, perché quasi tutti soffrono della stessa patologia, se non nella dichiarazione di principio<sup>480</sup>,

---

<sup>476</sup> Si può pensare, per fare un esempio, ai risultati delle ultime elezioni laziali, ricordate nel paragrafo precedente, in cui la tripartizione del consenso ha permesso a Zingaretti di vincere con meno del 33% dei voti. La particolare configurazione del sistema regionale ha in realtà impedito una sproporzione eccessiva tra seggi e voti, ma se una situazione simile si verificasse, per esempio, in Abruzzo, la coalizione di maggioranza vedrebbe raddoppiare la sua consistenza in Consiglio. Si noti anche che, in realtà, la sent. 193/15 ha dichiarato infondato il ricorso contro il premio di maggioranza confrontando il risultato del Presidente con quello delle liste collegate, non il risultato delle liste con i seggi assegnati in Consiglio.

<sup>477</sup> E, considerato il calendario, ormai praticamente annuale, delle elezioni regionali, questo potrebbe avere conseguenze pesanti dal punto di vista dell'effettivo svolgimento delle elezioni, con slittamenti o raffazzonate modifiche dell'ultimo minuto.

<sup>478</sup> "Le disposizioni censurate non si limitano, tuttavia, ad introdurre un correttivo (ulteriore rispetto a quello già costituito dalla previsione di soglie di sbarramento all'accesso, di cui al n. 3 ed al n. 6 del medesimo comma 1 del citato art. 83, qui non censurati) al sistema di trasformazione dei voti in seggi «in ragione proporzionale», stabilito dall'art. 1, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 361 del 1957, in vista del legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi, ma rovesciano la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare. In tal modo, dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost." Sent. 1/14, Considerato in diritto § 3.1.

<sup>479</sup> *Ibid.*, palesemente non era previsto che andasse altrimenti, e le tre elezioni del 2006, 2008 e 2013 lo dimostrano.

<sup>480</sup> Fortunatamente per la Corte, quasi tutte le leggi regionali sono classificate come maggioritarie o miste (lo sostengono, anche indirettamente, tutti gli autori citati finora, per esempio A. Vuolo, *La legge elettorale*, cit., p. 35).

quantomeno nel procedimento dell'attribuzione dei seggi. Spessissimo, infatti, l'Ufficio Centrale è tenuto ad una preliminare distribuzione proporzionale dei seggi, corretta successivamente, in seguito alla verifica del raggiungimento della quota di seggi prevista dal premio. Ciò non succede in quei sistemi che esplicitamente assegnano ai vincitori un predeterminato numero di seggi, lasciando poi a meccanismi proporzionali l'*apportionment* tra liste in coalizione e alle opposizioni.

Sempre escludendo la Provincia di Bolzano, un rapido esame delle normative regionali permette di individuare le due caratteristiche che la Corte ha usato per classificare la l. 270/05 come "proporzionale". Nella prima colonna si dà conto dell'eventuale esplicito riferimento al metodo di distribuzione dei seggi del Consiglio, qualora la legge regionale lo dichiara; nella seconda, si verifica se il procedimento di attribuzione dei seggi passi o meno da una fase preliminare proporzionale, su cui si installa il premio di maggioranza (che chiameremo "Proporzionale") ovvero direttamente maggioritaria (*scil.* "Maggioritario"), ovvero mista.

REGIONE	DICHIARAZIONE DI PRINCIPIO	PROCEDIMENTO	COERENZA RISULTATI
ABRUZZO	Proporzionale (artt. 1 e 4, l.r. 9/13)	Proporzionale	NO
BASILICATA	Proporzionale (art. 3, l.r. 20/18)	Proporzionale	NO
CALABRIA	Proporzionale (art. 1 l. 106/68)	Proporzionale	NO
CAMPANIA	Proporzionale (art. 1, l.r. 4/09)	Proporzionale	NO
EMILIA-ROMAGNA	Mista (art. 3 l.r. 21/14)	Proporzionale	NO
FRIULI	-	Proporzionale	NO
LAZIO	Mista (art. 3 l.r. 2/05)	Misto	SI
LIGURIA	Mista (art. 3 l.r. 18/20)	Misto	SI
LOMBARDIA	Proporzionale (art. 1.5 l.r. 17/12)	Proporzionale	NO
MARCHE	-	Proporzionale	NO
MOLISE	Proporzionale (art. 1, l.r. 20/17)	Proporzionale <sup>481</sup>	NO
PIEMONTE	Mista (art. 1.2 l. 43/95)	Misto	SI
PUGLIA	Proporzionale (art. 10 l.r. 2/05)	Misto	NO
SARDEGNA	"Premio" (art. 1.6, l.r.s. 1/13)	Maggioritario	SI
SICILIA	Mista (art. 1-bis, l.r. 29/51)	Misto	SI
TOSCANA	-	Proporzionale <sup>482</sup>	NO
TRENTO	Proporzionale (art. 3 l.p. 2/03)	Proporzionale	NO
UMBRIA	Proporzionale (art. 3 l.r. 2/10)	Proporzionale	NO
VALLE D'AOSTA	-	Proporzionale	SI
VENETO	-	Proporzionale	NO

Per una classificazione aggiornata al 2016 si veda N. A. Cunial, R. Terreo, "I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata", *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75, giugno 2016, pp. 85-116, nonostante poi il procedimento di assegnazione dei seggi sia, *mutatis mutandis*, lo stesso della l. 270/05 e della l. 43/95 (anche perché, in moltissimi casi, le leggi elettorali regionali sono state scritte durante la vigenza di quella e sul modello di questa). Per cui, delle due l'una: o quello che conta è il procedimento, e quindi anche il Porcellum era un sistema maggioritario, o quello che conta è la classificazione, e allora il Porcellum era proporzionale e le leggi elettorali regionali no, pur comportandosi esattamente nello stesso modo.

<sup>481</sup> In realtà, l'art. 11 della legge elettorale stabilisce da subito l'entità del premio, ma il successivo articolo 12 ripresenta il consueto modello di calcolo preliminare proporzionale immediatamente ribaltato dal premio di maggioranza.

<sup>482</sup> Nonostante l'art. 17 specifichi l'entità del premio, il procedimento che segue l'Ufficio Centrale è il solito proporzionale scartabile, disciplinato dall'art. 19.



Seguendo strettamente la giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe che quasi la totalità delle Regioni, sia per aver previsto premi di maggioranza privi di soglia minima d'accesso, sia per aver "tradito" una presunta impostazione proporzionale di base, ledendo il cittadino nella sua legittima aspettativa che il suo voto sarebbe valso, più o meno, come quello degli altri. Tuttavia, il passaggio non è così immediato: se è innegabile che, sulla carta, la Corte abbia posto dei criteri per il giudizio di proporzionalità potenzialmente applicabili, essi vanno tuttavia interpretati alla luce sia del principio maggioritario che sta alla base della forma di governo regionale, analizzata in precedenza, sia, per quanto debole, del richiamo della famosa lettera a) dell'art. 4, l. 165/04, che suggerisce sistemi di impianto maggioritario. Per quanto riguarda i procedimenti, essi sono sovente illogici nel loro fluire<sup>483</sup>, ma va ricordato che sono direttamente trasposti da una normativa, la l. 43/95<sup>484</sup>, che costruiva una testa maggioritaria su di un corpo, quello della l. 108/68, totalmente proporzionale. La Corte pertanto, sia operando un'interpretazione sistematica, sia in virtù della storia di queste norme (storia che la l. 270/05 non poteva vantare, avendo modificato il sistema, completamente differente, del *Mattarellum*) potrebbe decidere di non individuare una sostanziale somiglianza tra la censurata disciplina statale e quelle regionali.

### 6.2.3 – TUTELA DELLE MINORANZE

A giudicare dal linguaggio usato dal legislatore statale nel comporre l'art. 4 della l. 165/04, la tutela delle minoranze appare come uno dei principali obiettivi che i sistemi elettorali regionali devono perseguire. È evidente che questo criterio, così come quello della governabilità, analizzato precedentemente, sia un'ulteriore eccezione al principio democratico puramente inteso, anche se, probabilmente, dalla portata ben più ridotta e proprio per questo più immediato da garantire.

In termini pratici, "[assicurare] la rappresentanza delle minoranze" può essere inteso in due modalità principali: la strada legislativamente più semplice, letteralmente più fedele al testo<sup>485</sup> e politicamente meno controversa è la garanzia di un "diritto di tribuna" alle opposizioni, riservando ad esse una certa quota di seggi a prescindere dal loro risultato elettorale, di modo che siano sostanzialmente ininfluenti nelle scelte dell'assemblea, ma godano dei diritti di informazione, proposta ed emendamento (configurabili, ove necessario, anche come leggero ostruzionismo) che sono posti a tutela dell'indipendenza<sup>486</sup> di tutti i membri del Consiglio e del generale pluralismo dell'assemblea; volendo condensare in una formula questo modello, si potrebbe definire che le minoranze sono tutelate grazie ad una *rappresentanza formale*, assolutamente inabile all'impedimento dell'esecuzione dell'agenda politica della maggioranza con mezzi diversi da quelli politici (proteste, appunto, di piazza o in aula, tipicamente simboliche e rivolte molto di più agli elettori in vista delle successive tornate che alla maggioranza di governo).

---

<sup>483</sup> Appare infatti poco razionale che l'Ufficio Centrale/Regionale compia un'assegnazione provvisoria dei seggi (proporzionale), con i numerosi calcoli necessari per l'assegnazione centrale e circoscrizionale, solo per verificare se serve o meno applicare il premio di maggioranza, quando basterebbe stabilire che alla coalizione vincitrice è assegnato l'X% dei seggi/sono assegnati X seggi (con X variabile anche a seconda del risultato, se la legge lo prevede) e alle opposizioni il resto. Se poi la coalizione vincitrice, ipoteticamente, raggiungesse una percentuale di voti superiore a X, si potrebbe prevedere la non applicazione del premio. La legge elettorale sarda rappresenta un esempio di normativa lineare e coerente; si veda l.r.stat. Sardegna 1/13, art. 13, secondo comma. Sarebbe in questo modo chiaro che l'obiettivo di queste leggi è, in prima battuta, garantire una maggioranza al Presidente, e solo dopo rappresentare equamente le opinioni dei cittadini.

<sup>484</sup> A sua volta ispirata alle leggi maggioritarie di Province e Comuni che la precedettero.

<sup>485</sup> Che parla di "rappresentanza", non di "influenza".

<sup>486</sup> Si ricordi qui la lettera c) dello stesso art. 4, che lapidariamente impone l'assenza di vincolo di mandato per i consiglieri regionali.

Il secondo modo di intendere l'assicurazione della rappresentanza (intesa come rappresentanza decisionale) delle minoranze è invece più tipica dei sistemi consociativi/parlamentari e consiste nell'attribuzione alle opposizioni di alcuni tipici poteri (legalmente definiti e non solo consuetudinari<sup>487</sup> o politicamente auspicabili) in grado di incidere *sull'output politico dell'organo*. Chiaramente, questo secondo tipo di tutela richiede la presenza dell'opposizione nell'assemblea, che però è data sostanzialmente per scontata<sup>488</sup>. In termini pratici, significa prevedere meccanismi che volutamente rendono più arduo il procedimento decisionale, come maggioranze rinforzate<sup>489</sup>, *quorum* di presenza, possibilità di vero *filibustering*, voto per gruppo/territorio anziché per testa<sup>490</sup>, disponibilità di voto segreto, presidenze di commissioni importanti riservate all'opposizione e procedure di veto/approvazione assembleare sulle decisioni dell'Esecutivo<sup>491</sup>. Volendo anche qui utilizzare una formula, si potrebbe parlare di una *rappresentanza sostanziale*.

La diversa natura di queste due strade verso la rappresentanza delle minoranze politiche comporta anche un'evidente differenziazione tra le fonti da cui ciascuna può essere messa in atto: mentre la prima è appannaggio esclusivo della legislazione elettorale, perché il suo unico presupposto è che le minoranze sono "rappresentate" se, banalmente, ci sono "rappresentanti delle minoranze" nell'assemblea, a costo di doverli attribuire automaticamente a prescindere dal risultato<sup>492</sup>, la seconda può essere percorsa tramite diverse fonti, anche elettorali, ma che si concentrano essenzialmente nei regolamenti d'aula, che evidentemente esulano dallo scopo di questa tesi. Va tuttavia sottolineato che la rappresentanza sostanziale delle minoranze non è l'interpretazione maggioritaria<sup>493</sup> e, per quanto possa apparire stimolante, non è sicuramente quella che intendeva il legislatore nel 2004<sup>494</sup>, impegnato a dare alle Regioni principi elettorali volti a semplificare, e non ad aggravare, i procedimenti decisionali.

Per i due ordini di motivi esposti, analizzeremo nel dettaglio solo la prima modalità di tutela delle minoranze politiche, verificando quali sistemi elettorali regionali contengono disposizioni volte a garantire, in ogni caso, il pluralismo del Consiglio tramite quote di riserva (o, per usare la terminologia del capitolo III,

---

<sup>487</sup> Tranne negli ordinamenti, come quello britannico, in cui le consuetudini parlamentari sono, a tutti gli effetti, parte della costituzione materiale e possono essere fatte valere in giudizio.

<sup>488</sup> E, per questo, questo modello è più facilmente riscontrabile nelle assemblee numericamente consistenti e ad elezione proporzionale, in cui la probabilità di un *plenum* monocolore è nulla.

<sup>489</sup> Più alte della maggioranza assoluta, che, come è noto, non è garanzia per le minoranze ma della tenuta della maggioranza. Se infatti le minoranze avessero la possibilità di bloccare un'iniziativa che deve ottenere la maggioranza assoluta, significherebbe che esse non sono più, matematicamente, in minoranza.

<sup>490</sup> In Italia, il più luminoso esempio è, ovviamente, quello del Consiglio provinciale di Bolzano.

<sup>491</sup> Per prendere un esempio straniero, gli *Statutory Instruments* (regolamenti) del Governo britannico sono generalmente emanati senza approvazione della Camera dei Comuni, che però può decidere di esaminarli e bloccarli sul nascere. L'opposizione può autonomamente stimolare un dibattito sull'argomento nel tempo a lei riservato. Per la procedura si veda *Statutory Instruments procedure in the House of Commons*, disponibile presso <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/statutory-instruments-commons/>, 29/7/19.

<sup>492</sup> E cioè con ben meno supporto popolare di quello normalmente richiesto.

<sup>493</sup> Per un'analisi iniziale dello "Statuto delle opposizioni" nell'ambito regionale, si veda P.L. Petrillo, "Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali", ISSIRFA, aprile 2005. Si noti come l'Autore si concentra essenzialmente sulle norme di Statuti e regolamenti del Consiglio in grado di permettere un efficace controllo sui lavori della maggioranza da parte dell'opposizione, mentre poco si parla delle garanzie elettorali della stessa. Si veda M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, 2000.

<sup>494</sup> L'analisi del dibattito in Commissione Affari costituzionali e in Aula mostra che, semmai, alcuni parlamentari d'opposizione lamentarono l'assenza dell'aggettivo "adeguata" prima di "rappresentanza", ma l'emendamento (Bressa 4.2) fu bocciato in Commissione e dall'Aula. Si veda Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), mercoledì 25 giugno 2003 e Camera dei Deputati, Resoconto della seduta di martedì 7 ottobre 2003, n. 369.

*premi di minoranza*) per le forze non collegate al candidato Presidente eletto. Faremo comunque menzione di alcuni particolari meccanismi, se presenti negli Statuti. Stavolta, la Provincia di Bolzano non sarà esclusa, in quanto il principio vale anche (e, per certi versi, soprattutto<sup>495</sup>) per essa.

REGIONE	QUOTA DI RISERVA	MECCANISMI SOSTANZIALI NEGLI STATUTI
<b>ABRUZZO</b>	35% + 1	Presidenza commissioni d'inchiesta/vigilanza (artt. 24-25)
<b>BASILICATA</b>	30%	Statuto dell'opposizione (art. 34), Maggioranza 2/3 per nomine Consulta di garanzia statutaria (art. 21)
<b>BOLZANO</b>	-	Voto per gruppo linguistico e ricorso alla Corte (art. 56), Maggioranza 2/3 per elezione diretta del Presidente (art. 47)
<b>CALABRIA</b>	10%	Presidenza commissioni d'inchiesta (art. 32)
<b>CAMPANIA</b>	35%	Statuto dell'opposizione (art. 33)
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	10%	Presidenza commissione bilancio, affari generali (art. 38)
<b>FRIULI</b>	40%	-
<b>LAZIO</b>	20%	Presidenza commissioni d'inchiesta/vigilanza (art. 25)
<b>LIGURIA</b>	20%	Question time (art. 34), Maggioranza 2/3 per leggi elettorali (art. 14) e per nomine membri autorità di garanzia (art. 71)
<b>LOMBARDIA</b>	30%	Presidenza commissioni d'inchiesta (art. 19)
<b>MARCHE</b>	(1)*	Presidenza commissioni d'inchiesta (art. 24)
<b>MOLISE</b>	30%	Presidenza commissioni d'inchiesta (art. 29)
<b>PIEMONTE</b>	10%	"Garanzie delle opposizioni" (art. 94), Giunte paritetiche, maggioranza 3/5 per leggi elettorali (art. 17)
<b>PUGLIA</b>	42%	Presidenza commissioni d'inchiesta (art. 31)
<b>SARDEGNA</b>	1	-
<b>SICILIA</b>	10%	-
<b>TOSCANA</b>	35%	"Ruolo delle minoranze" (art. 10), Presidenza commissioni di controllo (art. 20)
<b>TRENTO</b>	31,4%	-
<b>UMBRIA</b>	40%	Statuto delle opposizioni (art. 49), Maggioranza 2/3 per nomine Commissione di garanzia statutaria (art. 81)
<b>VALLE D'AOSTA</b>	-	-
<b>VENETO</b>	1	"Funzioni di opposizione" (art. 47), Presidenza commissioni d'inchiesta (art. 45), Maggioranza 2/3 per nomine in Commissione di garanzia statutaria (art. 62)

\*La lettera c) del sesto comma dell'art. 19 della legge elettorale delle Marche riserva un seggio della coalizione arrivata seconda al suo candidato Presidente, ma non specifica cosa accadrebbe nel caso in cui a questa coalizione non toccassero seggi. Si suppone qui che, in accordo con la *ratio legis*, l'Ufficio Centrale sottrarrebbe un seggio alla maggioranza. In Sardegna e Veneto, al contrario, è abbastanza chiaro, dalla lettera della legge, che comunque il miglior candidato perdente ottiene un seggio.

Si nota che quasi tutte le Regioni hanno attuato meccanismi di tutela delle minoranze, che però non sempre sono, almeno sulla carta, di grande caratura. Nella maggior parte dei casi si ha una quota di riserva, compresa tra il 10% (residuo della l. 43/95) e il 42%, nella quale di norma è compreso il candidato Presidente arrivato secondo. Tuttavia, ben 3 Regioni riservano all'opposizione il solo seggio del candidato Presidente arrivato secondo, ma non c'è dubbio che, anche in queste situazioni estreme, il principio

<sup>495</sup> In quanto possiede di gran lunga la disciplina più favorevole alle minoranze linguistiche, dotate di estensivi poteri di controllo sui lavori dell'aula, inclusa la possibilità di ricorso diretto alla Corte costituzionale per leggi provinciali che violassero la tutela delle minoranze linguistiche prevista dallo Statuto.

dell'assicurazione della rappresentanza delle minoranze, in senso formale, sia rispettato se il sistema elettorale è maggioritario e la forma di governo (semi)presidenziale. Spiccano per l'assenza di qualunque clausola di salvaguardia delle minoranze la Provincia di Bolzano, che è però dotata di potenti meccanismi di tutela delle minoranze etnico-linguistiche e, soprattutto, di una legge elettorale proporzionale, così come la Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda i meccanismi sostanziali, invece, si nota come nessuno Statuto, ad eccezione di quello dell'Alto Adige, preveda una tutela "forte" delle opposizioni, per non parlare di quegli Statuti dove le tutele dell'opposizione non sono neppure menzionate<sup>496</sup>. Ciò, in parte, è sicuramente conseguenza della forma di governo (semi)presidenziale, che non è per natura prona a cercare un vasto consenso *bipartisan* sulle decisioni, ma anche per l'indisponibilità, per l'ordinamento regionale, delle procedure di approvazione degli Statuti (sottoposti alla disciplina dell'art. 123, secondo e terzo comma, Cost. oppure all'art. 138) e di altri istituti di garanzia che invece la Costituzione prevede a livello statale<sup>497</sup>. Alcune Regioni, all'avanguardia rispetto all'ordinamento centrale<sup>498</sup>, prevedono "Statuti dell'opposizione", che, pur non qualificandosi come tutele forti della rappresentanza delle minoranze, sono senza dubbio un'innovazione che merita menzione. Di norma, essi prevedono un vasto insieme di garanzie per le forze di minoranza, comprendente molti elementi presenti in altri Statuti come misure singole<sup>499</sup>.

In conclusione, ad oggi, nessun sistema regionale fallisce nel requisito di assicurazione della rappresentanza delle minoranze, o tramite precise quote di riserva, o attraverso sistemi elettorali proporzionali. La Valle d'Aosta è forse l'unica Regione che potrebbe, molto teoricamente, presentare profili problematici, anche se il sistema elettorale preponderantemente proporzionale rende estremamente probabile la rappresentanza delle minoranze in qualunque caso.

#### **6.2.4 – LISTE, PREFERENZE, PLURICANDIDATURE E PLURIELEZIONI**

Nonostante sembrino argomenti differenti, le discipline in materia di lunghezza delle liste, possibilità di esprimere preferenze, candidature multiple e individuazione del collegio di elezione effettiva costituiscono in realtà un indivisibile, e costituzionalmente essenziale, aspetto dei sistemi elettorali.

##### 6.2.4.1 – LUNGHEZZA DELLE LISTE BLOCCATE

Volendo procedere in ordine, la sent. 1/14 ha censurato le liste "lunghe" e bloccate di candidati, che venivano eletti in blocco alle Camere solo in base all'ordine di presentazione (e all'eventuale opzione dei plurieletti, di cui si darà conto a breve), coartando "la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e

---

<sup>496</sup> Questo probabilmente a causa della considerevole maggiore "anzianità di servizio" degli Statuti speciali, rispetto a quelli ordinari, tutti riscritti nell'ultimo ventennio.

<sup>497</sup> Dall'elezione dei giudici costituzionali e dei membri del CSM alla possibilità di bloccare il procedimento legislativo in sede deliberante, nonché, almeno per i primi scrutini, l'elezione del Presidente della Repubblica.

<sup>498</sup> Che infatti aveva tentato di introdurlo nelle pieghe della fallita riforma costituzionale Renzi-Boschi.

<sup>499</sup> Per esempio, lo Statuto campano prevede che "Ciascun gruppo di opposizione può ottenere, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale e secondo le modalità stabilite dal Regolamento consiliare, l'istituzione di commissioni d'inchiesta con durata massima di sei mesi. Non possono essere istituite o funzionare contemporaneamente più di una di tali commissioni. All'opposizione è riconosciuta una riserva di tempi per l'esercizio del sindacato ispettivo. Il Regolamento consiliare prevede una riserva di argomenti e di proposte di legge da porre all'ordine del giorno del Consiglio su richiesta dell'opposizione. La presidenza delle commissioni di controllo è assegnata all'opposizione. Nell'Ufficio di presidenza di tutte le commissioni è sempre assicurata la presenza dell'opposizione. Il Regolamento consiliare disciplina la figura del relatore di minoranza.", Statuto Campania, art. 33, commi 2-7.

pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost<sup>500</sup>. Di conseguenza, qualora i sistemi regionali non prevedessero la possibilità di esprimere preferenze, sarebbe necessario controllare che le liste non siano eccessivamente "lunghe". Si dà tuttavia il caso che tutte le leggi elettorali regionali, ad oggi, prevedano la possibilità di esprimere almeno una preferenza per una quota dei seggi da eleggere, pertanto il controllo sulla lunghezza delle liste si rivela non indispensabile<sup>501</sup>. Volendo comunque eccedere in zelo e verificare l'impatto delle liste bloccate, la maggioranza delle stesse proviene da residui della disciplina del Tatarellum (listino regionale bloccato), presente in Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Sicilia e, con modalità differenti, in Toscana<sup>502</sup>. In nessuno dei casi il listino supera la consistenza del 20% dei seggi (pari a 10, nei casi di Piemonte e Lazio).

#### 6.2.4.2 – PLURICANDIDATURE E PLURIELEZIONI

Per quanto riguarda le pluricandidature, di per sé, esse non rappresentano una menomazione del diritto di voto dei cittadini, che, anzi, hanno la possibilità di votare per il candidato preferito in più circoscrizioni<sup>503</sup>. Allo stesso modo, una limitazione delle pluricandidature non appare, *prima facie*, lesiva del diritto di elettorato passivo, che può ben essere limitato ad una sola candidatura nell'ottica di favorire il collegamento tra eletto e territorio e concentrare gli sforzi (e le spese) della campagna elettorale. Storicamente, le candidature multiple hanno favorito i partiti che potevano contare su figure note a livello più che locale, che catalizzavano i voti delle rispettive basi elettorali sul nome del dirigente di partito che appariva nei mezzi di comunicazione e svolgeva frenetiche attività di propaganda. Giova ricordare che durante la vigenza del sistema proporzionale a livello nazionale non esistevano limiti alle candidature (purché nell'ambito della stessa Camera), così come sotto la legge 270/05<sup>504</sup>, mentre alcuni limiti sono stati posti nelle più recenti leggi 52/15 e 165/17<sup>505</sup>.

Ciò che rende problematica la dimensione delle pluricandidature, quindi, non è tanto la loro estensione o regolamentazione, quanto piuttosto il risultato a cui indefettibilmente preludono, ovvero la plurielezione del medesimo candidato in circoscrizioni diverse. Dando per acquisita l'impossibilità, per un unico candidato, di esercitare contemporaneamente più mandati elettorali<sup>506</sup>, è evidente che si dovrà stabilire un criterio per identificare la circoscrizione di effettiva elezione, lasciando liberi gli altri seggi per candidati della medesima lista, *ça va sans dire*. A tal fine, le principali modalità sono l'opzione del candidato (da

---

<sup>500</sup> Sent. 1/14, Considerato in diritto § 5.1, facendo riferimento alla sent. 16/78.

<sup>501</sup> Considerate le dimensioni di alcuni Consigli e di alcune circoscrizioni, come le Città Metropolitane di Roma (30 seggi) e di Milano (25 seggi) alle rispettive elezioni regionali, un'ipotetica lista di candidati potrebbe agilmente contenere addirittura più candidati di alcune liste "lunghe" censurate nel Porcellum, e sarebbe certamente incostituzionale se non fossero previste le preferenze. Lo stesso si potrebbe dire anche di Regioni più piccole, in cui però la legge elettorale non prevedesse la divisione in circoscrizioni.

<sup>502</sup> Nella sent. 35/17, la presenza dei capilista bloccati in un massimo di 10 circoscrizioni era stata bocciata nella misura in cui permetteva l'opzione al capolista in caso di plurielezione (ma né nella natura di candidatura bloccata, né nella possibilità di pluricandidatura). Per quanto riguarda i candidati regionali tuttavia, *nulla quaestio* di costituzionalità: a differenza della disciplina censurata dalla Corte, infatti, in Toscana non è possibile che i candidati bloccati siano eletti in più di una circoscrizione, in quanto il loro numero è immediatamente sottratto ai seggi disponibili al gruppo di liste a livello regionale.

<sup>503</sup> La Corte non ha mai avuto da ridire su questa norma. Si veda, per esempio, Corte cost., sent. 104/2006.

<sup>504</sup> Con il poco salutare effetto che il capo della forza politica, indicato dalla coalizione o dalla lista, risultava inevitabilmente candidato in *tutte* le circoscrizioni.

<sup>505</sup> Diverso discorso si ha per il Mattarellum, in cui evidentemente i candidati all'uninominale, specie al Senato, non potevano essere presenti in più di un collegio.

<sup>506</sup> In tal caso, alle elezioni del 2013 Silvio Berlusconi avrebbe avuto, da solo, 18 seggi (e voti) al Senato, abbastanza per formare un gruppo parlamentare. Come è noto, optò per il Molise, determinando così l'elezione di 17 senatori nelle liste delle altre Regioni.

esercitarsi entro un termine perentorio), un calcolo matematico (tipicamente, la cifra elettorale più alta) ovvero il sorteggio.

Se tuttavia il criterio è la semplice scelta del candidato si può verificare la situazione in cui, come magistralmente esposto dalla Corte nella sent. 35/17, il candidato eletto in più collegi risulta “titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d’elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l’effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori”<sup>507</sup>. Sono tuttavia esclusi quei sistemi, come quello per le elezioni del Parlamento europeo<sup>508</sup>, in cui “il voto di preferenza [può] essere accordato a qualunque candidato, il quale, se eletto in più circoscrizioni, ragionevolmente [può] scegliere a discrezione quella in cui essere proclamato. Inoltre, l’accesso alle multicandidature non [è] riservato ai capilista, ma anche agli altri candidati”<sup>509</sup>.

Procediamo quindi con l’ispezione di ciascun sistema regionale, estrapolando dalle rispettive normative le informazioni necessarie. Si noti come, nella maggioranza dei casi, il numero massimo di candidature multiple sia 3, per effetto dell’art. 9 della l. 108/68, che la maggior parte delle Regioni non ha ritenuto di dover modificare. Allo stesso modo, con la luminosa eccezione del Friuli-Venezia Giulia (che l’ha esplicitamente stabilito nella sua legge elettorale), la maggior parte delle Regioni ha mantenuto il tandem opzione-cifra percentuale individuale (quest’ultima come criterio residuale)<sup>510</sup>.

REGIONE	PREFERENZE	CIRCOSCRIZIONI	PLURICANDIDATURE	PLURIELEZIONE
ABRUZZO	2	4	2	Opzione, poi sorteggio <sup>511</sup>
BASILICATA	2	2	2	Opzione, poi cifra
BOLZANO	4	1	Impossibile	Impossibile
CALABRIA	1	3	3	Opzione, poi %
CAMPANIA	2	5	3	Opzione, poi %
EMILIA-ROMAGNA	2	9	3	Opzione, poi %
FRIULI	1	5	3	Opzione, poi %
LAZIO	2	5	3	Opzione, poi %
LIGURIA	1	4	3	Opzione, poi %
LOMBARDIA	2	12	3	Opzione, poi %
MARCHE	1	5	Vietate	Impossibile
MOLISE	2	1	Impossibile	Impossibile
PIEMONTE	1	7	3	Opzione, poi %

<sup>507</sup> Sent. 35/17, Considerato in diritto § 12.2.

<sup>508</sup> La Corte, anzi, sembrò esprimere un giudizio positivo sulla possibilità di opzione per il candidato, facendo presente che “il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti a un determinato collegio ed è esplicitazione del diritto di elettorato passivo, garantito a tutti i cittadini dall’art. 51, primo comma, Cost.”, Sent. 104/06, Considerato in diritto § 3.1.

<sup>509</sup> Ibid.

<sup>510</sup> È curioso (per usare un eufemismo) notare come questa norma non sia contenuta né nella legge 108/68, in cui sarebbe logico trovarla, né nella legge 570/60, a cui la 108/68 fa esplicito riferimento “salvo quanto disposto dalla presente legge”, ma nella ben più tardo art. 7, legge 154/81, confluito ora nell’art. 57, d.lgs. 267/00, in quanto “successive modificazioni ed integrazioni” della l. 570/60.

<sup>511</sup> L’art. 13, quarto comma, della l.r. 9/13 prescrive che “il consigliere eletto in due circoscrizioni opta per una circoscrizione nelle forme, con le modalità e nei termini definiti dal Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale”. L’art. 5, terzo comma, del Regolamento del Consiglio regionale dell’Abruzzo impone il sorteggio in caso di omessa opzione.

<b>PUGLIA</b>	1	6	3	Opzione, poi %
<b>SARDEGNA</b>	2	8	Vietate	Impossibile
<b>SICILIA</b>	1	9	3	Opzione, poi sorteggio
<b>TOSCANA</b>	2	9	3	Maggior cifra individ.
<b>TRENTO</b>	2	1	Impossibile	Impossibile
<b>UMBRIA</b>	2	1	Impossibile	Impossibile
<b>VALLE D'AOSTA</b>	1	1	Impossibile	Impossibile
<b>VENETO</b>	2	7	7	Maggior % di lista

Sulla base di quanto esposto in precedenza, appare difficile, allo stato attuale, imputare ad una qualunque Regione la violazione dei parametri di costituzionalità relativi al combinato di liste bloccate e lunghe, nonché ai problemi relativi alla plurielezione di candidati in varie circoscrizioni, in quanto il combinato disposto delle norme sopra riportate è sufficiente a garantire, in ogni caso, la libertà di scelta dell'elettore attraverso, in primo luogo, l'espressione del voto di preferenza (che è in grado di disinnescare autonomamente le censure di costituzionalità relative sia alla lunghezza delle liste, sia al diritto di opzione arbitraria dei plurieletti).

Qualora tuttavia il voto di preferenza fosse eliminato dalla normativa di una qualsiasi di quelle 12 Regioni che a) consentono le pluricandidature<sup>512</sup> e b) contemplano la possibilità che i candidati eletti in più circoscrizioni scelgano liberamente dove risultare eletti<sup>513</sup>, esisterebbero i presupposti per una dichiarazione di incostituzionalità della disciplina, a norma di quanto stabilito dalla Corte nella sent. 35/17, a meno che una delle due condizioni precedenti fosse contestualmente adottata. Tuttavia, anche in tal caso, se le liste, divenute bloccate, fossero considerate troppo "lunghe" (ed è facile che almeno in parte lo siano, vista la dimensione di alcune circoscrizioni), ci si troverebbe comunque a camminare sul ghiaccio sottile dei principi espressi dalla sent. 1/14.

### 6.2.5 – RAPPRESENTANZA DI GENERE

Tenendo presente l'avvertimento della Corte costituzionale, contenuto nella sent. 422/95<sup>514</sup>, a che la legge non attribuisca ad un gruppo discriminato i risultati che sono loro preclusi, ma che invece, con le parole dell'art. 3 Cost., rimuova gli ostacoli che determinano la preclusione, appare chiaro come i commi aggiunti più di recente all'art. 4 della l. 165/04 cerchino solo di garantire che, per l'appunto, le condizioni di partenza di uomini e donne nella competizione elettorale siano le medesime. Giova ricordare che questi commi

<sup>512</sup> Escluse quindi le Province autonome, la Valle d'Aosta, la Sardegna, l'Umbria, il Molise e le Marche.

<sup>513</sup> Aggiungendo alle escluse Toscana e Veneto.

<sup>514</sup> Che, nella parte non palesemente superata dalle riforme costituzionali e dalla più recente giurisprudenza (sent. 49/03), ricorda che "in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato. È ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di "azioni positive", che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate." Considerato in diritto § 6.

aggiuntivi coprono<sup>515</sup>, con una precisione abbastanza elevata per essere norme di principio<sup>516</sup>, tre situazioni: l'elezione tramite liste e voto di preferenza (che è la scelta di tutte le Regioni, come abbiamo visto), tramite liste bloccate e tramite collegio uninominale. In tutti e tre i casi, la legge prevede che non più del 60% dei candidati sia dello stesso genere, con l'ulteriore garanzia data dalla doppia preferenza alternata di genere, nel primo caso, e dell'alternanza dei generi in lista nel secondo.

Come per i criteri precedenti, richiamiamo i dati relativi alle varie Regioni: sarà quindi utile valutare, di nuovo, la presenza, il numero e l'eventuale alternanza nelle preferenze, la percentuale di quota di genere riservata nelle liste (espressa come soglia massima che nessuno dei due generi può superare), nonché l'eventuale alternanza dei candidati in lista<sup>517</sup>.

REGIONE	PREFERENZE	QUOTA GENERE	ALTERNANZA CANDIDATI	ADEGUATO
<b>ABRUZZO</b>	2, alternate	60% candidati	No	SI
<b>BASILICATA</b>	2, alternate	60% candidati	No	SI
<b>BOLZANO</b>	4	2/3 candidati	No	NO
<b>CALABRIA</b>	2, alternate	60% candidati	No	SI
<b>CAMPANIA</b>	2, alternate	2/3 candidati	No	NO
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	2, alternate	50% candidati	No	SI
<b>FRIULI</b>	1	60% candidati	Alternati fino ad esaurimento	NO
<b>LAZIO</b>	2, alternate	50% candidati	No	SI
<b>LIGURIA</b>	2, alternate	60% candidati	No	SI
<b>LOMBARDIA</b>	2, alternate	60% candidati	Alternati fino ad esaurimento	SI
<b>MARCHE</b>	2, alternate	60% candidati	No	SI
<b>MOLISE</b>	2, alternate	60% candidati	No	SI
<b>PIEMONTE</b>	1	2/3 candidati	No	NO
<b>PUGLIA</b>	2, alternate*	60% candidati	No	SI
<b>SARDEGNA</b>	2, alternate	2/3 candidati	No	NO
<b>SICILIA</b>	1	2/3 candidati	No	NO
<b>TOSCANA</b>	2, alternate	50% candidati	Alternati	SI
<b>TRENTO</b>	2, alternate	50% candidati	Alternati	SI
<b>UMBRIA</b>	2, alternate	60% candidati	No	SI
<b>VALLE D'AOSTA</b>	1	65% candidati	No	NO
<b>VENETO</b>	2, alternate	50% candidati	Alternati	SI

\*Come raccontato più avanti, la modifica è intervenuta per decreto-legge a causa dell'inadempimento del Consiglio.

La panoramica testé offerta depone in generale a favore dei legislatori regionali: allo stato attuale, non si trovano in *compliance* con i principi della l. 165/04 solo le normative del Piemonte e della maggioranza delle Regioni a Statuto speciale. In tutti questi casi, la legge regionale permette o una sola preferenza (che, evidentemente, non può essere di due generi diversi), o una quota di riserva troppo ridotta (tipicamente il 33%, anziché il 40%), o entrambe. Quel che colpisce ulteriormente è il fatto che, per il Piemonte, lo

<sup>515</sup> Non è chiaro se l'elenco sia una lista chiusa, e pertanto stabilisca indirettamente anche tutti i possibili modi di selezionare i candidati consiglieri, oppure sia volutamente lacunoso, per cui si potrebbe ideare un sistema differente non soggetto alle tutele di genere. Resta il fatto che è molto difficile immaginare un sistema che sfugga alla tripartizione indicata dal comma c-bis.

<sup>516</sup> Ma di cui chi scrive è profondamente grato, trattandosi, per una volta, di criteri facilmente riscontrabili.

<sup>517</sup> Chiaramente, non si tratta di un'alternanza con gli stessi fini di quella prevista per i sistemi a liste bloccate, bensì una che mira esclusivamente a garantire la parità di presenza in lista.



scostamento rispetto a quanto la legge statale ha previsto deriva dalla normativa statale stessa (in particolare, dall'art. 13, l. 108/68, e 1, l. 43/95, rispettivamente riferiti alla preferenza singola e alla quota dei due terzi), che è ancora applicabile per l'inerzia del Consiglio regionale, che non ha ancora ritenuto di dotarsi di una disciplina propria.

Anche tenendo conto del fatto che, *in primis*, la maggior parte delle normative regionali risale, almeno nella sua stesura iniziale, al primo decennio di vigenza del nuovo Titolo V, e che invece il comma *c-bis* dell'art. 4, l. 165/04, è stato aggiunto solo nel 2016<sup>518</sup> e che, infine, alcune Regioni non hanno ancora avuto elezioni dall'introduzione del nuovo criterio, non si capisce come i legislatori regionali piemontesi non abbiano trovato il tempo, in quattro anni, per adeguare le discipline a quelli che sono, a tutti gli effetti, nuovi parametri di costituzionalità. Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale, vale quanto già affermato nel capitolo precedente<sup>519</sup>, ovvero che i principi contenuti nella l. 165/04 sono "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" a cui, in ogni caso, le leggi elettorali regionali si devono attenere.

Il rischio, neanche troppo remoto, è che il risultato delle prossime elezioni in una delle Regioni inadempienti sia invalidato a causa della dichiarazione di incostituzionalità della normativa, per violazione dei criteri di ammissione delle liste e delle norme sulla doppia preferenza di genere. Considerato che si tratta di variazioni oggettivamente snelle e che non impattano sulla formula elettorale, un intervento, anche d'urgenza, sarebbe probabilmente appropriato. Stupisce, d'altro canto, che il Governo, dopo l'approvazione della novella del 2016, non abbia utilizzato fino al 2020 i poteri previsti dal secondo comma dell'art. 120 Cost. per spingere le Regioni inadempienti a modificare la loro disciplina (chiaramente, sulle riforme elettorali approvate dopo il 2016). Solo la tornata elettorale (posticipata) del settembre 2020, a cui ha partecipato la Puglia, ha costretto il Governo ad inserire d'imperio una norma che adeguasse la legge elettorale alla nuova formulazione dell'art. 4 della l. 165/04<sup>520</sup>. Minacce di simili provvedimenti sono nel frattempo arrivate al Consiglio del Piemonte, ma a queste non è stato ancora dato seguito<sup>521</sup>.

## 6.2.6 – BALLOTTAGGIO

Al momento della sua approvazione, nel 2014, la legge elettorale toscana era stata salutata come un'innovazione di vasta portata, grazie all'introduzione, per la prima (e, ad oggi, ancora unica) volta del ballottaggio a livello regionale. Nonostante le contestazioni in sede di voto<sup>522</sup>, è indubitabile che molte delle caratteristiche ivi previste, dalla doppia preferenza di genere all'alternanza dei candidati nel listino regionale, ma soprattutto il ballottaggio, l'impossibilità di apparentamenti successivi e la presenza di una quota di candidature bloccate, abbiano funto da modello per la l. 52/15, proposta da un Governo dalle innegabili influenze toscane e approvata dalla stessa forza politica.

---

<sup>518</sup> Dalla l. 5/2/2016, n. 20, "Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali" (16G00028), GU n. 46 del 25/2/2016.

<sup>519</sup> Si veda para. 5.4.2.

<sup>520</sup> D.l. 31 luglio 2020, n. 86, "Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario", che prevede all'art. 1, per le sole elezioni pugliesi, "a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte; b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all'annullamento della seconda preferenza."

<sup>521</sup> Si veda "Legge elettorale del Piemonte, ultimatum del Governo", *Lo Spiffero*, 6/8/2020, disponibile a [https://www.lospiffero.com/ls\\_article.php?id=53742](https://www.lospiffero.com/ls_article.php?id=53742).

<sup>522</sup> Con una considerevole parte della maggioranza PD che non partecipò, in dissenso con alcune scelte della dirigenza. Si veda "La Regione approva il Toscanellum: ecco la nuova legge elettorale", *Il Tirreno*, 11/9/2014, disponibile a <https://iltirreno.gelocal.it/regione/toscana/2014/09/11/news/legge-elettorale-preferenze-e-ballottaggio-per-quella-toscana-1.9912014>, 20/8/19.

È pertanto molto difficile evitare paragoni tra l'Italicum e il sistema toscano, specie per quanto riguarda gli effetti della sent. 35/17, che ha demolito una parte considerevole dell'impianto della l. 52/15. Giova ricordare che, per quanto non esattamente argomentato in modo lineare, il principale *casus belli* che spinse la Corte ad affossare il ballottaggio fosse la possibilità che una lista accedesse al secondo turno (e quindi, potenzialmente, al premio) pur avendo raccolto un consenso molto limitato al primo, che non era visto (come invece nella disciplina comunale) come un turno separato.

Ora, se ammettiamo che la Corte possa, alle condizioni stabilite *supra* (6.1.2), ritenere incostituzionale il premio di maggioranza presente nella quasi totalità delle normative regionali, appare evidente che la legge toscana soffre delle medesime pecche che la Corte aveva rimproverato all'Italicum: non esiste una soglia minima per partecipare al turno di ballottaggio e, pertanto, in teoria, una forza politica potrebbe controllare la maggioranza del Consiglio con un risultato molto ridotto *al primo turno*. Potrebbe tuttavia acquisire una certa importanza la disposizione che permette, nel caso toscano, le coalizioni tra liste (notoriamente proibite, al primo come al secondo turno, dalla l. 52/15), anche se, di nuovo, non sono possibili modifiche dell'assetto al ballottaggio. L'unica possibilità di sopravvivenza per il ballottaggio toscano sarebbe un cambio di orientamento dei giudici costituzionali, che potrebbero interpretare il secondo turno come un turno autonomo a tutti gli effetti e, di conseguenza, riconoscere il valore ugualmente rappresentativo dell'investitura maggioritaria della coalizione vincitrice, oppure riconoscere una discriminante "salvifica" alla possibilità di apparentamento.

#### 6.2.7 – SOGLIE DI SBARRAMENTO

La giurisprudenza costituzionale non è mai intervenuta a censurare le soglie di sbarramento nella disciplina statale e solo una volta in quella regionale (il 5% nelle elezioni trentine – sent. 356/98). In questo caso tuttavia, come ricordato nel capitolo III, la questione non era strettamente politica, bensì linguistico-etnica: i ricorrenti lamentavano che una soglia così alta avrebbe sicuramente impedito alle minoranze ladine di ottenere seggi in Consiglio. Per un simile motivo la Corte era stata chiamata a decidere, nel 1993, della soglia al 4% prevista dal Mattarellum, ma la pluralità di possibili soluzioni aveva portato al rigetto della questione (sent. 438/93).

La Corte non ha però mai censurato una soglia di sbarramento per motivi politici e, in particolare, ha espressamente appoggiato la soglia al 3% contenuta nella legge elettorale lombarda nella sent. 193/15 e quella al 4% approntata dalla legge elettorale del Parlamento Europeo. Si può quindi concludere che una soglia di sbarramento al 4% sia sicuramente accettabile. Un rapido sguardo alla tabella del capitolo IV mostra la seguente situazione:

REGIONE	SOGLIE ESPLICITE	>4% ?
ABRUZZO	4% liste singole e coalizioni, 2% liste in coalizioni	NO
BASILICATA	3% liste, 8% coalizioni, 4% liste in coalizioni <8%	NO
BOLZANO	-	NO
CALABRIA	4% liste circoscrizionali, 8% liste regionali	NO
CAMPANIA	3% liste, tranne se collegate con Presidente >10%	NO
EMILIA-ROMAGNA	3% liste, tranne se collegate con Presidente >5%	NO
FRIULI	4% liste, 20% liste in 1 circ., 1,5% se coalizione >15%	NO
LAZIO	3% liste, tranne se collegate con Presidente >5%	NO
LIGURIA	3% liste, tranne se in coalizione >5%	NO
LOMBARDIA	3% liste, tranne se collegate con Presidente >5%	NO
MARCHE	5% coalizioni, tranne se liste all'interno >3%	NO

<b>MOLISE</b>	Liste/coalizioni se Pres. <8%, 3% liste in coalizione	SI
<b>PIEMONTE</b>	3% liste, a meno che in coalizioni >5%	NO
<b>PUGLIA</b>	8% liste o coalizioni singole, 4% liste in coalizioni	SI
<b>SARDEGNA</b>	10% coalizioni, 5% liste non coalizzate.	SI
<b>SICILIA</b>	5% liste	SI
<b>TOSCANA</b>	10% coal. con liste >3%, 3% liste in coal., 5% liste	SI
<b>TRENTO</b>	-	NO
<b>UMBRIA</b>	2,5% liste	NO
<b>VALLE D'AOSTA</b>	Quoz. Nat. per divisione seggi, poi 2 QN (circa 5%)	NO
<b>VENETO</b>	5% coalizioni, tranne se con lista all'interno >3%	NO

Appare evidente che solo poche Regioni prevedono soglie di sbarramento superiori al 4%, e quelle che lo fanno tendenzialmente rimangono all'interno di un *range* limitato (la maggior parte si ferma al 5%). Fa eccezione la sola Puglia, in cui è necessario raggiungere l'8% per poter entrare in Consiglio da parte di liste singole. Va tuttavia sottolineato come basti una coalizione di due o più liste che raggiungano il 4% per superare la soglia. Si può quindi affermare che molto difficilmente la Corte considererebbe illecite le soglie di sbarramento attualmente presenti negli ordinamenti elettorali regionali.

#### 6.2.8 – RAGIONEVOLEZZA INTRINSECA

In questa oggettivamente vasta categoria, rientrano le critiche che la Corte si è sempre riservata di valutare, fin da tempi non sospetti<sup>523</sup>, in merito al test di ragionevolezza ricavato dall'art. 3 Cost.<sup>524</sup>; nel caso di specie, si tratta di verificare che i sistemi elettorali siano logici e coerenti con sé stessi, trattando situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso.

La presentazione dei 21 sistemi nel capitolo IV permette di identificare due principali profili problematici di ragionevolezza per le discipline elettorali regionali: il cd. *flipper effect* e la regressività nella distribuzione dei seggi.

##### 6.2.8.1 – EFFETTO FLIPPER

Iniziando dall'effetto *flipper*, già brevemente introdotto parlando della normativa elettorale statale, giova ricordare che esso consiste nello spostamento di seggi da una circoscrizione ad un'altra (quindi, nel caso delle Regioni, tra circoscrizioni provinciali, di norma) dovuto ad esplicite statuizioni della legge elettorale che permette, nel caso una lista esaurisca i candidati eleggibili prima di aver coperto tutti i seggi vinti, il ripescaggio di un candidato sconfitto nello stesso gruppo di liste<sup>525</sup>, ma appartenente ad una diversa circoscrizione<sup>526</sup>.

<sup>523</sup> Si ripropone qui la celebre citazione della sent. 107/96, Considerato in diritto § 2.1, “[l’eguaglianza del voto] esige che l’esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali ([sent. nn. 39 del 1973](#), [6, 60](#) e [168 del 1963](#), [43 del 1961](#)); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza.”

<sup>524</sup> Non è necessario ripercorrere tutti i passaggi storici o citare le intere biblioteche di dottrina sull’argomento: basti qui ricordare che, “la giurisprudenza [della Corte] è costante nel senso che il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni”, Corte cost., sent. 15/1960, Considerato in diritto § 3.

<sup>525</sup> Nel lessico tecnico del diritto elettorale, “gruppo di liste” indica un insieme di liste circoscrizionali con una medesima (o molto simile) denominazione, di norma procedenti dallo stesso partito, ma presentatesi in circoscrizioni

Il profilo di irragionevolezza dell'effetto *flipper* è presto detto: aumentando artificialmente il numero di seggi assegnati ad una circoscrizione e riducendoli conseguentemente nella circoscrizione in cui la lista ha esaurito i candidati, si ottiene l'effetto di sbilanciare la rappresentanza di entrambe le circoscrizioni, influenzando direttamente sull'uguaglianza del potere di voto dei cittadini (già inevitabilmente leso dalla stessa divisione in circoscrizioni<sup>527</sup>). Assegnando quindi, nell'ambito della stessa Regione, un potere di voto maggiore (o minore) ad alcuni cittadini rispetto a tutti gli altri, peraltro senza alcun modo di prevederlo in anticipo<sup>528</sup>, i sistemi elettorali possono violare l'art. 3 Cost. È tuttavia importante notare che la *ratio* dietro il *flipper* non è peregrina: in assenza di questo meccanismo, infatti, può capitare che alcuni voti, legittimamente espressi dai cittadini in una particolare circoscrizione, vadano di fatto persi<sup>529</sup>. È però ugualmente importante notare che esistono sistemi che impediscono molto efficacemente l'effetto *flipper* senza lasciare privi di rappresentanza alcuni cittadini (il più semplice è prevedere liste con tanti candidati quanti seggi assegnati alla circoscrizione), per cui, anche quando la Corte decidesse di applicare, oltre al test di ragionevolezza, quello di proporzionalità, difficilmente la norma sopravviverebbe.

#### 6.2.8.2 – DISTRIBUZIONE REGRESSIVA DEI SEGGI

Per quanto invece riguarda la distribuzione regressiva dei seggi, nel capitolo IV è stato fatto notare come alcuni sistemi elettorali, tendenzialmente basati sull'impianto del Tatarellum, possano causare l'assurda conseguenza che un aumento della percentuale di voti ottenuti dalle liste di maggioranza determini una diminuzione dei seggi in Consiglio. In questo caso, chiaramente illustrato nei grafici che accompagnano l'esposizione dei singoli sistemi nell'appendice, la violazione del principio di ragionevolezza si manifesta da un punto di vista matematico: una più alta percentuale di voti porta, *in ogni caso*, ad una maggiore (o, al massimo, uguale<sup>530</sup>) percentuale di seggi e mai ad una diminuzione, *tranne quando* questo aumento avvenga all'interno di una precisa forbice di voti, puramente determinata dal funzionamento della legge

---

diverse; da non confondere con "coalizione" o "liste collegate", locuzioni che invece si riferiscono a liste *diverse*, nella *stessa circoscrizione*, ma alleate nel supporto ad un candidato o ad un programma elettorale.

<sup>526</sup> Di fatto, l'effetto si verifica a causa del conflitto inevitabile tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica, conflitto che spinge i sistemi elettorali a cercare sempre di ancorare i rappresentanti a un certo territorio, oltre che a una certa idea politica. Si veda in merito A. Gratteri, *La formula e il risultato*, cit., pp. 99 e ss.

<sup>527</sup> È infatti evidente che, qualora esistano circoscrizioni di dimensione (popolazione) notevolmente ridotta rispetto alle altre (si pensi alle Province di Sondrio in Lombardia o di Rieti nel Lazio), anche l'assegnazione di un singolo rappresentante viola la teorica distribuzione proporzionale, determinando quindi un aumento nel potere di voto degli abitanti di queste circoscrizioni, a discapito dei residenti delle circoscrizioni più popolate. Un tipicissimo esempio, nelle elezioni nazionali, è dato dalla Basilicata, che elegge sette senatori (ex art. 57 Cost.) pur avendo una popolazione di circa 570.000 persone, risultando in un senatore ogni circa 80.000 abitanti, meno della metà della media necessaria per eleggerne uno nel resto del Paese (circa 200.000 abitanti).

<sup>528</sup> L'applicazione dell'effetto si può avere solo in presenza di alcune condizioni, che dipendono sia dalle scelte dei partiti (in particolare le pluricandidature), ma anche dai semplici risultati elettorali.

<sup>529</sup> Come accadde nel 2001 ad alcuni elettori di Forza Italia, i cui voti furono dispersi per l'impossibilità di trovare candidati da eleggere alla Camera e, di fronte a varie proposte di riempimento (candidati di altre liste, d'opposizione o non formalmente collegate), l'Aula decise di lasciare vacanti 11 seggi. Si veda "Sistema elettorale – La questione dei seggi vacanti", Camera dei deputati, disponibile al link [https://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01\\_cap03\\_sch01.htm](https://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap03_sch01.htm), 1/8/19. Mentre scrivo questa sezione, in Senato si è appena concluso un aspro confronto tra maggioranza (M5S) e opposizioni (PD) in merito proprio all'applicazione dell'effetto *flipper*. Questo recente scontro risulta inedito, nonché altamente interessante da un punto di vista costituzionale, per due motivi principali: innanzitutto, l'Aula del Senato ha appena accettato il trasferimento di un seggio da una Regione (Sicilia) ad un'altra (Umbria), in palese violazione del dettato costituzionale dell'art. 57, commi 1 e 4; secondariamente, si tratta anche di una violazione di legge, in quanto la 165/17, pur contenendo in sé le norme che permettono il verificarsi dell'effetto alla Camera, non lo contempla al Senato. È quindi probabile che le parti lese cercheranno ristoro attraverso un conflitto di attribuzione.

<sup>530</sup> Nel caso scattino le clausole, precedentemente esposte, che proteggono le minoranze consiliari.

elettorale. Questo fenomeno, molto conosciuto nella dottrina tedesca come *negatives Stimmgewicht* (peso negativo di voto<sup>531</sup>), è ampiamente considerato uno dei paradossi più comuni dei sistemi proporzionali, soprattutto quelli con meccanismi compensativi/correttivi, ma non si associa, di norma, alla categoria dei sistemi maggioritari<sup>532</sup>.

Anche qui, esiste una *ratio* che vorrebbe giustificare quella che forse è la più evidente illogicità di alcuni sistemi, ed essa è la tutela delle minoranze: la regressività, infatti, è dovuta al repentino ribaltamento di ruolo della quota di seggi (tipicamente un quinto) assegnata con il maggioritario. Come è noto, la legge 43/95 prevedeva una duplice funzione per quella parte di seggi: fungere da supporto alla maggioranza quando questa ne fosse priva e tutelare la minoranza in caso contrario. Il meccanismo prevede l'assegnazione di metà dei seggi della quota maggioritaria (il 10% del totale del Consiglio) alle minoranze, qualora la maggioranza raggiunga il 50% del Consiglio attraverso i soli seggi proporzionali. Il calcolo è presto fatto: con una percentuale di voti vicina al 60%, la maggioranza otterrebbe quasi altrettanti seggi proporzionali e tutti quelli della quota maggioritaria, per un totale di circa il 70% del Consiglio; raggiunta la faticosa soglia del 50% del Consiglio, improvvisamente metà del bonus maggioritario svanirebbe e la maggioranza si ritroverebbe con circa il 60% dei seggi totali, nonostante abbia ottenuto più voti rispetto al caso precedente.

Se la matematica è chiara, più difficile è la valutazione costituzionale di questo fenomeno. Da un lato, l'irragionevolezza è evidente e la violazione del principio democratico palese per almeno tre motivi: innanzitutto, perché i voti legittimi dati ad un partito ottengono, ad un certo punto, l'effetto di ridurre la rappresentanza dello stesso, facendo per assurdo "valere" di più ogni voto marginale non dato rispetto a uno dato; secondariamente, perché la libertà di scelta dell'elettore può risultare coartata nel votare un partito al fine di danneggiarlo; infine, perché l'immediatezza dell'elezione si perde completamente, dato che il voto espresso da un cittadino si traduce in seggi per altre liste. Dall'altro lato, da un punto di vista puramente politico, non cambia assolutamente nulla, poiché si parla comunque di situazioni in cui la maggioranza gode comunque del controllo totale del Consiglio. Si possono citare esempi stranieri, uno su tutti le famose decisioni sul *negatives Stimmgewicht* della Corte costituzionale tedesca<sup>533</sup>, che censurarono un meccanismo diverso, ma con gli stessi effetti; tuttavia, per quanto riguarda la forma di governo regionale, difficilmente la lesione, innegabile, del principio di ragionevolezza porterebbe ad una reazione politica<sup>534</sup>.

Per completezza, riportiamo quindi i dati relativi a tutte le Regioni:

REGIONE	EFFETTO FLIPPER	REGRESSIVITÀ NELLA DISTRIBUZIONE DEI SEGGI
<b>ABRUZZO</b>	Possibile	No
<b>BASILICATA</b>	Possibile	No
<b>BOLZANO</b>	Impossibile	No

<sup>531</sup> L'espressione *negatives Stimmgewicht* è di norma resa in italiano con "peso di voto negativo", sintagma che ha il difetto di associare l'aggettivo "negativo" al nome "voto", quando in tedesco è evidente che si riferisca a "peso". Si noti tuttavia che, seppur identico nel risultato (più voti si traducono in meno seggi), l'esperienza tedesca è completamente diversa dal punto di vista matematico. Per una trattazione specifica si rimanda al capitolo VII.

<sup>532</sup> Per una spiegazione esauriente del fenomeno, si veda "Überhangmandat und negatives Stimmgewicht", <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/ueberhangmandat.html>, 7/8/19.

<sup>533</sup> Il Bundesverfassungsgericht si è occupato ben due volte dell'argomento, nel 2008 e nel 2012. Si vedano BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008, Az. 2 BvC 1/07 e BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, Az. 2 BvF 3/11, nonché il capitolo VII *infra*.

<sup>534</sup> Perché i principali attori della vicenda non avrebbero nessun interesse ad agire in giudizio davanti alla Corte: né l'opposizione, che da questo meccanismo guadagna seggi insperati, né la maggioranza, che rischierebbe di vedersi invalidata l'elezione che ha appena vinto.

<b>CALABRIA</b>	Possibile	Tra il 60% e il 75%
<b>CAMPANIA</b>	Possibile	No
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	Possibile	Tra il 60% e il 75%
<b>FRIULI</b>	Possibile	No
<b>LAZIO</b>	Vietato (art. 6.3)	No
<b>LIGURIA</b>	Possibile	No
<b>LOMBARDIA</b>	Possibile	No
<b>MARCHE</b>	Possibile	No
<b>MOLISE</b>	Impossibile	No
<b>PIEMONTE</b>	Possibile	Tra il 60% e il 75%
<b>PUGLIA</b>	Vietato (art. 15.5.e)	No
<b>SARDEGNA</b>	Possibile	No
<b>SICILIA</b>	Vietato (art.2-ter.10.e)	No
<b>TOSCANA</b>	Possibile (art. 22.6)	No
<b>TRENTO</b>	Impossibile	No
<b>UMBRIA</b>	Impossibile	No
<b>VALLE D'AOSTA</b>	Impossibile	No
<b>VENETO</b>	Possibile (art. 23.2)	No

Si noti come l'effetto *flipper* sia impossibile quando la Regione non è divisa in circoscrizioni (Bolzano, Trento, Umbria, Valle d'Aosta e Molise) o quando la legge esplicitamente assegna i seggi privi di candidati ad altre liste, in ordine di quoziente (Lazio), ma, all'infuori di questi casi, risulta essere sempre possibile se a) sono previste multicandidature o b) si possono presentare liste con meno candidati di quanti seggi siano assegnati alla circoscrizione. Nel caso dell'Emilia-Romagna, per esempio, nonostante la legge imponga un numero di candidati maggiore o uguale al numero di seggi disponibili in ogni lista circoscrizionale<sup>535</sup>, la possibilità di pluricandidature rende comunque possibile che una lista si ritrovi incapiente e il seggio guadagnato sia assegnato ad un'altra circoscrizione.

Si può peraltro vedere come nella maggior parte delle Regioni l'effetto *flipper* sia una reale possibilità, a causa della continuata vigenza dell'art. 15, comma 11, della l. 108/68, mentre la regressività nella distribuzione dei seggi sia limitata alle sole Regioni che non hanno ritenuto di dover aggiornare il procedimento di assegnazione dei seggi rispetto a quanto previsto dalla l. 43/95.

### **6.3 – CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE**

In base a quanto stabilito nel capitolo V, nelle elezioni degli organi di Città Metropolitane e Province è attivo solo il nucleo fondamentale delle tutele del diritto di voto, che esclude molto di quanto invece previsto per il Parlamento, il Parlamento europeo e, secondo questa tesi, anche le Regioni. Se questa determinazione, da un lato, permette di ignorare la stragrande maggioranza dei profili di legittimità costituzionale analizzati in relazione ai sistemi elettorali regionali, dall'altro rischierebbe di lasciare privi di chiari punti di riferimento coloro che volessero approfondire l'argomento.

<sup>535</sup> L'art. 8 della l.r. 21/14 specifica chiaramente che "Ciascuna lista circoscrizionale deve comprendere un numero di candidati non inferiore al numero dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e non superiore allo stesso numero aumentato di un quarto, con arrotondamento all'unità superiore se il decimale è pari o maggiore di cinque".

Fortunatamente, la sent. 50/15 ha permesso di conoscere l'opinione della Corte su numerosi aspetti del nuovo sistema elettorale indiretto degli enti di area vasta e il fatto che i giudici costituzionali non abbiano censurato alcuna delle disposizioni impugnate dalle Regioni permette di stabilire agilmente i seguenti punti fermi:

- Il modello di governo di secondo grado è perfettamente accettabile “purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti”;
- “In fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale” non è irragionevole che il Sindaco del capoluogo sia di diritto il Sindaco metropolitano;

Escludendo l'applicazione di altre norme costituzionali, una volta che si accerti che l'art. 48, secondo comma<sup>536</sup> (escluso l'aggettivo “eguale” ex sent. 96/68) e l'art. 51 sono rispettati<sup>537</sup>, gli unici controlli rimasti all'osservatore sono rappresentati dalle due clausole apposte dalla Corte alla scelta dell'elezione indiretta e del Sindaco, rispettivamente.

I “meccanismi alternativi”, come già notato nel capitolo precedente, si sostanziano in due fondamentali premesse: innanzitutto, le cariche degli eletti/facenti parte di diritto di tutti gli organi provinciali o metropolitani cessano contestualmente alla loro carica comunale. Ciò è pienamente previsto dalla l. 56/14 (art. 1, commi 21 e 25 per la Città Metropolitana; 65 e 69 per la Provincia), che impone l'immediata decadenza da ogni carica se il titolare perde, per qualunque motivo, la carica di Sindaco o consigliere. La connessione è particolare per il Sindaco metropolitano, la cui anticipata sostituzione fa scattare anche nuove elezioni del Consiglio. Si può inoltre aggiungere che le frequenti elezioni del Consiglio provinciale (ogni due anni) assicurino ulteriormente la corrispondenza politica tra cittadini e organi indirettamente eletti. Infine, per chiudere il cerchio, bisogna ricordare che, attualmente, tutti i consiglieri comunali sono direttamente eletti dai cittadini. Si può pertanto concludere che la prima condizione, relativa all'effettiva rappresentatività degli organi provinciali e al loro collegamento con l'elettorato, per quanto indiretto, sia soddisfatta.

Al contrario, più complessa è la situazione relativa al Sindaco metropolitano: la Corte, ben conscia del fatto che la nomina di diritto del Sindaco del capoluogo, per quanto giustificabile per semplicità amministrativa, non potesse reggere il test di democraticità (perché, inevitabilmente, il Sindaco del capoluogo è eletto solo dai residenti del suddetto capoluogo), lo aveva autorizzato solo in sede di prima applicazione della normativa, non come sostituto permanente. Tuttavia, come è noto, nell'assenza di un'apposita disciplina statale che regoli le elezioni, anche quando le Città Metropolitane abbiano approvato lo Statuto e tutti gli altri atti (come la creazione di “zone omogenee” al loro interno), l'elezione diretta (o indiretta) è impossibile.

---

<sup>536</sup> Perché il primo, ovviamente, non trova applicazione nelle elezioni di secondo grado.

<sup>537</sup> E lo sono, a giudicare dal linguaggio usato dall'unico articolo della l. 56/14, che prevede che “Il consiglio metropolitano è eletto con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti in un unico collegio elettorale corrispondente al territorio della città metropolitana” (comma 30) e “Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.” (comma 27). Per eccesso di zelo, si fa notare che, in ogni caso, il sistema puramente proporzionale (comma 36, metodo d'Hondt), con voto di lista e preferenze (comma 34), in un'unica circoscrizione, con liste adeguatamente rappresentative di entrambi i generi (si noti anche il comma 38, “A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista”), rispetta fedelmente anche i parametri, non applicabili in questa sede, previsti per le normative dei livelli di governo superiori.

Per visualizzare graficamente il *deficit* democratico collegato alla permanenza in carica del Sindaco del capoluogo, basti osservare la seguente tabella (che riporta anche le Città Metropolitane create dalle Regioni a Statuto speciale, perché sottoposte comunque alla stessa disciplina<sup>538</sup>):

CITTÀ METROPOLITANA	STATUTO/ ATTIVAZIONE	PROSSIME ELEZIONI	ABITANTI CAPOLUOGO <sup>539</sup>	ABITANTI CITTÀ METROPOLITANA <sup>540</sup>	AVENTI DIRITTO
TORINO	Apr. 15/Gen. 15	2021	875.698	2.259.523	38,76%
GENOVA	Dic. 14/Gen. 15	2022	578.000	841.180	68,71%
MILANO	Dic. 14/Gen. 15	2021	1.378.689	3.250.315	42,42%
VENEZIA	Feb. 16/Gen. 15	2025	260.520	853.338	30,53%
BOLOGNA	Dic. 14/Gen. 15	2021	390.636	1.014.619	38,50%
FIRENZE	Dic. 14/Gen. 15	2024	378.839	1.011.349	37,46%
ROMA	Dic. 14/Gen. 15	2021	2.856.133	4.342.212	65,78%
NAPOLI	Giu. 15/Gen. 15	2021	959.188	3.084.890	31,09%
BARI	Dic. 14/Gen. 15	2024	320.862	1.251.994	25,63%
REGGIO CALABRIA	Dic. 16/Gen. 16	2024	180.369	548.009	32,91%
PALERMO	-/Gen. 16	2022	663.401	1.252.588	52,96%
MESSINA	-/Gen. 16	2023	311.584	626.876	49,70%
CATANIA	-/Gen. 16	2023	232.555	1.107.702	20,99%
CAGLIARI	Mag. 16/Gen. 17	2024	154.267	431.038	35,79%

(NB. Le Città Metropolitane siciliane non hanno ancora approvato il loro Statuto, pertanto rimane in vigore quello della Provincia. Il numero degli abitanti ovviamente non coincide con quello degli elettori registrati, ma ne è una buona approssimazione a fini statistici).

Oltre alla considerevole quota di residenti nelle Città Metropolitane che non godono del diritto di voto per il Sindaco (solo a Genova, Palermo e Roma la percentuale di aventi diritto supera il 50%), si noti come in *tutte* le Città ora attive si sia già svolto almeno un turno elettorale in cui questa lesione macroscopica del principio democratico si è verificata. È pericolosamente semplice immaginare che la Corte trovi motivi di censura per la parte della l. 56/14 che impone la nomina di diritto del Sindaco del capoluogo, anche perché la stessa legge prevede l'elezione indiretta del Presidente della Provincia: la Corte avrebbe quindi gioco facile a sostituire il comma 19 dell'art. 1 con il contenuto del comma 58 dello stesso articolo<sup>541</sup>, determinando così la fine dell'iniquo sistema attuale (almeno finché il legislatore statale non provvederà ad approvare l'apposita normativa elettorale).

## **6.4 – COMUNI**

Concludiamo la panoramica dei potenziali effetti dell'applicazione del sindacato di costituzionalità alle leggi elettorali sub-statali con i Comuni. Similmente a quanto detto per le Province, l'impossibilità di applicare tutti i criteri stabiliti dalla Corte in relazione al sistema elettorale statale potrebbe preludere ad una difficile opera di interpretazione delle disposizioni (artt. 48, secondo comma, e 51) che contengono i principi generali in materia di elezioni. Oltretutto, non essendo coperti da riserva costituzionale di elezione diretta

<sup>538</sup> Si vedano il paragrafo 5.4.3 e la sent. 168/18.

<sup>539</sup> Dati Istat al 1/1/19, si veda <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18460>.

<sup>540</sup> Come sopra.

<sup>541</sup> Come è noto, infatti, la Corte può adottare una pronuncia sostitutiva solo in presenza delle cd. "rime obbligate", ovvero disposizioni poste in altre fonti dell'ordinamento da cui trarre le norme da sostituire e usate come *tertium comparationis*.



(esattamente come le Province), in teoria l'intero sistema elettorale dei Comuni potrebbe rivelarsi privo di appigli che ne giustificano l'esistenza.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha affrontato alcuni fondamentali aspetti della disciplina elettorale comunale nel corso della sua storia: in particolare, la sent. 275/14, di cui abbiamo avuto modo di parlare in numerose occasioni durante la presente trattazione<sup>542</sup>, permette di inquadrare parti essenziali della formula elettorale attualmente in vigore per i Consigli comunali e per i Sindaci all'interno del *framework* della tutela del diritto di voto. Giova ricordare brevemente che questa sentenza non esaminò direttamente la disciplina del TUEL, bensì il suo (simile) equivalente adottato in Trentino-Alto Adige<sup>543</sup>; ciononostante, la Corte trattò estensivamente anche la disciplina statale, con forse l'implicito intento di rendere nota la sua opinione in merito ad essa senza aspettare un'apposita questione di legittimità costituzionale.

Ai nostri fini, tuttavia, rileva forse in misura maggiore la sentenza del Consiglio di Stato<sup>544</sup> che la Corte cita quando, senza che il giudice *a quo* sollevasse il problema<sup>545</sup>, il discorso viene a vertere sulla disciplina del d.lgs. 267/00: notando che la suprema magistratura amministrativa aveva recentemente considerato manifestamente infondata una questione estremamente simile relativa all'identica norma presente nel TUEL e valutando che le differenze tra le due discipline<sup>546</sup> erano irrilevanti ai fini della risoluzione della questione, la Corte ritenne che la ricostruzione di Palazzo Spada fosse adattabile senza modifiche al caso di specie. Pertanto, mostrando ancora una volta come la giurisprudenza ordinaria e amministrativa giochi un ruolo importante nei percorsi decisionali della Corte, i giudici costituzionali estesero l'evidente, seppur

---

<sup>542</sup> Per un'analisi completa della sentenza si rimanda a L. Trucco, "Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)", cit.

<sup>543</sup> In particolare, il D.P.Reg. 1/2/2005 n. 1/L (modificato dal D.P.Reg. 1/7/2008 n. 5/L e dal D.P.Reg. 18/3/2013 n. 17), Testo Unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli Organi delle Amministrazioni Comunali.

<sup>544</sup> Di cui abbiamo brevemente parlato nel capitolo III. La vicenda si sviluppò come segue: il TRGA di Trento, pochi mesi dopo la pubblicazione della sent. 1/14, aveva ritenuto – prevedibilmente, dato che nulla in contrario traspare dal linguaggio di detta sentenza – che i principi ivi stabiliti (specialmente, l'illegittimità di un premio di maggioranza privo di soglia minima) fossero direttamente ed indiscriminatamente applicabili a tutti i sistemi elettorali. Pertanto, su ricorso di due candidati al Consiglio comunale di Pergine Valsugana<sup>544</sup>, il giudice amministrativo dubitava della legittimità dell'attribuzione del 60% dei seggi in Consiglio alle liste collegate al Sindaco eletto in seguito al ballottaggio (e, *a fortiori*, per illegittimità consequenziale, nel caso dei Comuni sotto soglia, in cui il premio è maggiore e il turno è singolo). Dopo aver dichiarato non fondate tutte le eccezioni poste dalla Regione, i giudici costituzionali dichiararono che, stante l'intrinseca differenza tra assemblee parlamentari e comunali (di cui abbiamo parlato *ad abundantiam* nel capitolo precedente), tra sistema a turno singolo e doppio e tra collegio nazionale (vasto) e locale, quanto stabilito dalla sent. 1/14 non è applicabile alla normativa locale e, pertanto, la questione non era fondata.

<sup>545</sup> Al punto da far pensare ad un evidente *obiter dictum*, che però assume un'importanza dirimente nel ragionamento dei giudici costituzionali: "Valutando la legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 10, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il Consiglio di Stato ha di recente ritenuto manifestamente infondata la relativa questione ed ha osservato come i premi di maggioranza previsti per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno» (sentenza n. 4680 del 2013). Inoltre, secondo la medesima decisione, rientra nella discrezionalità del legislatore che disciplina le elezioni locali bilanciare l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità, alla luce dei possibili rapporti tra il candidato sindaco e le liste ad esso collegate. Queste conclusioni sono condivisibili e, ancorché formulate in riferimento alla norma statale che, nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, attribuisce un premio del 60 per cento dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco eletto al ballottaggio, ben possono essere replicate con riguardo alla norma regionale censurata." Sent. 275/14, Considerato in diritto § 3.1.1.

<sup>546</sup> L'impossibilità di voto disgiunto e il "premio di minoranza" al 30% nelle norme trentine. L'assenza di voto disgiunto, tra l'altro, giustifica anche l'assenza sia della soglia minima (40%) di voti raccolti dalle liste, necessaria per l'attivazione del premio di maggioranza in caso di Sindaco eletto al primo turno, sia della corrispondente mancanza di premio nel caso una lista/coalizione di opposizione abbia raggiunto il 50% dei voti; nel primo caso, infatti, non essendo possibile il voto disgiunto, il Sindaco eletto al primo turno "trascina" con sé le liste oltre il 50% dei voti, nel secondo, banalmente, la lista/coalizione di opposizione che ha raggiunto il 50% in realtà è la vincitrice.

implicita, dichiarazione di costituzionalità della normativa elettorale per i Comuni trentini a quella che la legge statale prevede per tutti gli altri Comuni<sup>547</sup>.

Questa sentenza permette di stabilire che, nell'assenza di modifiche legislative al Capo III del Titolo III della Parte I del TUEL a far data dalla sentenza 275/14<sup>548</sup>, anche la formula elettorale dei Comuni ordinari, sopra e sotto la soglia del 15.000 abitanti, sia perfettamente in linea con l'attuale interpretazione del testo costituzionale. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, si può tuttavia aggiungere un ulteriore criterio, dedotto come conseguenza logica della sent. 50/15 in materia di organi provinciali: se l'elezione di secondo grado di questi è legittima perché eletti ed elettori sono, a loro volta, rappresentanti dei cittadini<sup>549</sup>, è indispensabile, affinché il sistema provinciale (e metropolitano) non sia incostituzionale, che i membri degli organi comunali coinvolti nelle elezioni e nell'amministrazione degli Enti di Area Vasta siano direttamente eletti dai cittadini: questo requisito è decisamente soddisfatto dall'attuale disciplina sui Comuni, che, pur prevedendo il premio di maggioranza, garantisce la libera scelta dei cittadini grazie all'istituto delle preferenze e, nei Comuni maggiori, del voto disgiunto. Per pura completezza, va notato che nel 2012 sono state aggiunte le quote di genere nella formazione delle liste di candidati (sempre nei Comuni maggiori).

Simili considerazioni possono essere estese ai sistemi usati per l'elezione degli organi comunali nelle Regioni a Statuto speciale, dove sono in vigore variazioni della disciplina statale o sistemi diversi (come l'elezione indiretta in Valle d'Aosta), ma che comunque non appaiono, *prima facie*, violare quanto disposto dagli artt. 48 e 51.

L'unica porta che la Corte continua a tenere aperta per valutare la legittimità dei sistemi elettorali locali parrebbe pertanto il difficilmente definibile "controllo di ragionevolezza" invocato in chiusura del Considerato in diritto della sentenza *de qua*, le cui possibili applicazioni concrete sono materia quasi puramente teorica e decisamente esorbitante dagli scopi di questa tesi, a meno di improvvisi nuovi sviluppi nella giurisprudenza costituzionale.

---

<sup>547</sup> Nonché, naturalmente, anche alla disciplina, quando simile, delle Regioni a Statuto speciale.

<sup>548</sup> L'ultima modifica risale alla l. 23/11/2012, n. 215 (in G.U. 11/12/2012, n. 288), Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni. Non risultano neanche modifiche in dirittura d'arrivo. Dei 25 progetti di legge relativi alla modifica del TUEL presentati durante la XVIII Legislatura (fino ad agosto 2019), nessuno ha superato la fase dell'assegnazione ad una Commissione permanente competente per materia e solo 5 riguardano il sistema elettorale. Tra questi, uno (AS 1424) non è stato ancora assegnato, per cui il testo non è noto, gli altri propongono, rispettivamente, un requisito di residenza per 2/3 dei candidati al Consiglio nei Comuni sotto i 3.000 abitanti e la modifica al 50% dei residenti per la validità delle elezioni con un solo candidato (AS 1382), la sostanziale abolizione del *quorum* del 50% nella stessa situazione e l'innalzamento a 5.000 abitanti della soglia che permette tre mandati consecutivi al sindaco (AC 1936), la possibilità di quarto mandato consecutivo per i Sindaci dei Comuni colpiti da terremoto (AC 1736 – del Consiglio regionale delle Marche) e l'abolizione della possibilità di coalizione o apparentamento tra liste (AC 1128). Come si vede, in nessun caso si tratta di mettere in discussione la formula elettorale attualmente vigente. Si veda [<sup>549</sup> Nelle loro rispettive qualità di consiglieri comunali e Sindaci.](http://www.senato.it/ric2012/sddl/risultati.do?sessionId=DA8087CD584CA379CFAC91D672CABD8C?params.start=0&params.statoDiv=0%2C0%2C1%2C0%2C0%2C0%2C0&params.stampa=&searchName=sddl&params.locale=it&params.legislatura=18&params.ramo=&params.numeroFase=&params.query=&params.titolo=267&params.natura=&params.tipoLettura=&params.dataPresentazioneDal=&params.dataPresentazioneAl=&params.numeroConversioneDecretoLegge=&params.dataConversioneDecretoLegge=&params.numeroGazzettaConversioneDecretoLegge=&params.dataGazzettaConversioneDecretoLegge=&params.numeroLegge=&params.dataLegge=&params.numeroGazzettaLegge=&params.dataGazzettaLegge=&params.dataDdlDal=&params.dataDdlAl=&commissione=&params.commissioneBoolOp=AND&sel=&selmode=&des=&artddl=1&searchType=sddl&params.teseoTuttiTermini=T&teseo=&livelloTeseo=&params.tipoFirmatari=1&params.dataTrattazioneDal=&params.dataTrattazioneAl=&gruppoTrattazione=&params.gruppoTrattazioneBoolOp=AND&relatori=&params.relatoriBoolOp=AND&interventi=&params.interventiBoolOp=AND&params.rows=100&params.ordinamento=desc&params.campoOrdinamento=dataPresentazione&button-cerca=Cerca, 5/8/19.</a></p></div><div data-bbox=)

## VII – CENNI ALLE ESPERIENZE COMPARATE

### 7.1 – NOTA INTRODUTTIVA

Nessuna branca del diritto è forse più incline alla comparazione del diritto costituzionale<sup>550</sup>. Questo fatto, paradossale da un certo punto di vista<sup>551</sup>, è dovuto non solo alla diretta e palpabile origine storico-politica delle Costituzioni<sup>552</sup>, ma anche, e soprattutto, alla continua *cross-fertilization* che permea ormai ogni aspetto della “vita” degli istituti di diritto pubblico.

Il diritto elettorale fa sicuramente parte di quel *core* di identità costituzionale che gli Stati nazionali tendono a conservare gelosamente. Tuttavia, è innegabile che tutti gli ordinamenti che abbiano compiuto una chiara scelta di campo a favore della democrazia rappresentativa, basata su principi fondamentali come l’uguaglianza del voto, si trovino ad affrontare problemi ricorrenti di natura matematico-politica (come il conflitto tra rappresentatività e governabilità o tra rappresentanza personale e territoriale); inoltre, esposti ai medesimi problemi, gli ordinamenti tendono a sviluppare modelli e paradigmi interpretativi che si diffondono molto facilmente all’interno delle comunità di addetti ai lavori<sup>553</sup>. È quindi assolutamente razionale che si sia sviluppato un filone di studio del diritto elettorale basato su un approccio comparatistico.

A queste cogenti motivazioni di carattere generale, in Italia si è aggiunto un ulteriore fattore: il diritto elettorale è stato particolarmente soggetto a spinte comparatistiche negli ultimi tre decenni, a causa della peculiare instabilità della disciplina nazionale *de qua* e, quindi, della necessità di trovare modelli già rodati da adattare al sistema italiano ogni pochi anni<sup>554</sup>. Per rimanere in ambito recente, basti ricordare gli infiniti dibattiti sulla legge elettorale da adottare dopo le sentenze 1/14 e 35/17, con accese discussioni sui meriti e limiti dei sistemi spagnolo, tedesco, francese e britannico, tanto per citare i più comunemente richiamati<sup>555</sup>. L’utilità della comparazione, che non abbisogna di alcuna ulteriore magnificazione, è specialmente evidente nell’ambito elettorale, perché permette di approfittare dei dati storici di altri paesi per cercare di prevedere gli effetti di un particolare *set* di regole alle vicende nostrane senza dover aspettare (una o) più tornate elettorali, a differenza della maggioranza delle altre sezioni del diritto, che godono un’applicazione molto più continua e costante nel tempo. Ai fini di una comparazione costruttiva, è tuttavia fondamentale tenere conto delle differenze di ordinamento, società e politica, in modo da

---

<sup>550</sup> Si veda, *ex plurimis*, K. Zweigert e H. Kotz, *Introduzione al diritto comparato*, Milano, Giuffrè Editore, 1992.

<sup>551</sup> Perché il diritto costituzionale è un componente essenziale dell’identità nazionale, forse più di qualunque altra area del diritto, e pertanto parrebbe meno aperto al confronto con altri ordinamenti (a differenza del diritto commerciale, per esempio, che è tanto più efficace quanto più è condiviso).

<sup>552</sup> Per cui Stati che hanno avuto simili vicende socioeconomiche, o che sono stati soggetti alla medesima potenza coloniale, o ancora che semplicemente si sono formati nello stesso periodo, tendono ad avere ordinamenti simili.

<sup>553</sup> Si veda G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 23 e ss. L’Autore fornisce come esempio di questi argomenti ricorsivi lo “spettro di Weimar” e la ponderosa giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in materia di uguaglianza del voto.

<sup>554</sup> Tanto per fare un esempio, discutendo sul nuovo sistema elettorale da adottare al posto del vigente Porcellum, Capotosti esaminò i sistemi europei, dichiarando la propria preferenza per quello spagnolo e, in subordine, per quello tedesco. Si veda P.A. Capotosti, “Regole elettorali e sistema costituzionale italiano”, *Astridonline.it*, 2011.

<sup>555</sup> Al punto che il soprannome mediatico “Italicum” per la l. 52/15 pretendeva di indicare un sistema veramente italiano d’origine, quando si trattava senza dubbio di una variante di quello spagnolo con premio di maggioranza mutuato dalla legislazione precedente e un doppio turno nazionale *a là* Presidente della Repubblica francese. Si veda, per esempio, F. Parodi, “Legge elettorale. Con un sistema alla tedesca, «ci aspetta un futuro spagnolo»”, *Tempi.it*, 31/5/17. Per un’interessante panoramica dell’onomastica delle leggi elettorali italiane, si veda Y. Gomez Gane, “Dal Mattarellum all’Italicum: produttività dei suffissi pseudolatini -um ed -ellum”, *Rivista Italiana di Onomastica*, 2/2015, pp. 742-774.

“scremare”, per quanto possibile, gli effetti (sulla Costituzione materiale) del sistema elettorale dalle influenze ambientali che inevitabilmente giocano un ruolo importante<sup>556</sup>.

Per questo motivo ritengo che possa essere utile esaminare le questioni poste da questa tesi anche in un’ottica comparatista: si cercherà quindi di analizzare i sistemi elettorali locali di altri ordinamenti simili e vicini a quello italiano, in particolare la Spagna e la Germania. La Spagna condivide con l’Italia un passato dittatoriale e centralista (molto più recente del nostro), che ha portato in entrambi i casi ad una Costituzione fortemente democratica, pluralista e rispettosa delle autonomie locali, senza però l’abbandono dell’impostazione unitaria a vantaggio di un modello federale<sup>557</sup>, nonostante potenti tradizioni storiche locali che, nell’ultimo periodo, hanno portato a rivendicazioni dal potenziale estremamente rilevante<sup>558</sup>. Ci sono tuttavia alcune importanti differenze a cui è necessario prestare attenzione: se il modello “regionalista” può essere considerato simile, bisogna ricordare che le Comunità Autonome spagnole hanno poteri e fonti di finanziamento completamente diversi (e tendenzialmente superiori) alle Regioni italiane. Inoltre, la Costituzione spagnola non riconosce alcuna “autonomia speciale” *nominatim*<sup>559</sup>, a differenza di quanto previsto dal nostro art. 116 Cost. Per ultimo, ma estremamente importante ai nostri fini, entrambi gli ordinamenti conoscono un sistema di sindacato di legittimità delle leggi centralizzato, successivo e giurisdizionale, che può essere quindi usato per estrapolare principi costituzionali.

Per quanto riguarda la Germania, le similitudini con l’Italia sono dovute essenzialmente al sistema giuridico in generale (grazie alla potente influenza della scuola pandettistica nel XIX secolo), alla quasi contemporanea formazione dello Stato-nazione nel decennio 1860-1870 a partire da una collezione di Stati regionali dalla forte identità e, di nuovo, alla contemporanea uscita da un regime assimilatorio, ultranazionalista e centralizzatore dopo la Seconda Guerra Mondiale, che ha portato ad un ordinamento democratico garantito, *inter alia*, da una Corte costituzionale fortemente indipendente e rispettata. Le somiglianze, tuttavia, finiscono qui, in quanto il modello che la Germania ha costantemente adottato è stato quello federale<sup>560</sup>, mentre l’Italia, su imitazione della Francia, spinse da subito per l’opzione centralista.

---

<sup>556</sup> Un tipico esempio è dato dalla degenerazione del Mattarellum nella sua ultima applicazione nel 2001: nonostante le evidenti similitudini con il sistema tedesco (soprattutto alla Camera), nessun commentatore, né tantomeno l’estensore delle leggi 276 e 277/93 avrebbero potuto prevedere il “fattore ambientale” rappresentato dalle liste civetta, che mai sono state applicate in Germania nonostante la legge non le vieti (e possano garantire un notevole vantaggio in termini di puri seggi ad alcune forze politiche).

<sup>557</sup> Basti confrontare le norme, poste all’inizio delle rispettive Costituzioni, che esplicitano esattamente l’ambivalente atteggiamento descritto: per l’Italia, “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento” (art. 5); per la Spagna, “La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime” (art. 2).

<sup>558</sup> Chiaramente, si parla qui dell’abortito tentativo di indipendenza della Catalogna (e del simile, ma molto meno serio, tentativo di secessione padana dei primi anni ‘90), unito alle richieste di sempre maggiore autonomia delle Regioni economicamente più avanzate.

<sup>559</sup> Se si escludono le consuetudini *forales* nella Comunità di Navarra, che comunque non comportano differenze in competenze e finanziamenti.

<sup>560</sup> Emblematico è il procedimento di formazione giuridica dei due Stati: nel caso italiano, il Regno di Sardegna si è progressivamente espanso grazie a vittorie militari (Lombardia, Trentino, Friuli), annessioni (forzose – Lazio, per plebiscito – Emilia, Toscana, Stati papali e, almeno formalmente, Regno delle Due Sicilie) e manovre diplomatiche (Veneto); in quello tedesco, dopo la vittoria contro i francesi tutti gli Stati tedeschi giurarono fedeltà al Re di Prussia, che divenne così Imperatore senza che il suo Stato assoggettasse gli altri.

Parlando della Francia, ho deciso di escluderla dal confronto per due ordini di motivi: innanzitutto, perché il processo di *devolution* dei poteri da Parigi alle articolazioni territoriali è stato, per usare un eufemismo, controverso e poco efficace<sup>561</sup>: le amministrazioni locali più tipiche dell'ordinamento francese, i dipartimenti (che risalgono alla Rivoluzione), assimilabili alle Province italiane e spagnole, non godono di vera autonomia politica<sup>562</sup>, mentre le Regioni di recente creazione sono prive di quella radice storica che invece caratterizza *Länder*, Comunità Autonome e Regioni italiane<sup>563</sup>. In secondo luogo, nonostante la riforma costituzionale del 2008, la Francia è ancora priva di un sistema efficace di *judicial review of legislation*, in quanto il Consiglio costituzionale non è comparabile con le Corti degli altri ordinamenti né in poteri, né in produzione giurisprudenziale, né in autonomia<sup>564</sup>.

In questo capitolo, dunque, verranno analizzati i sistemi elettorali dei livelli sub-statali negli ordinamenti spagnolo e tedesco, così come la produzione dei rispettivi tribunali costituzionali in materia elettorale, al fine di delineare una comparazione con quanto si è cercato di verificare in questa tesi, ovvero il grado di tutela costituzionale del diritto di voto nelle elezioni regionali e locali.

## **7.2 – SPAGNA**

Come è noto, come conseguenza della Guerra Civile del 1936-1939, la Spagna è stata soggetta ad una dittatura militare per quasi metà del XX secolo, fino alla morte del *caudillo* Francisco Franco e la caduta del regime. L'*Estado* franchista non riconosceva alcun tipo di autonomia locale: il Titolo VIII della *Ley Orgánica*

---

<sup>561</sup> Per una presentazione generale del sistema di *decentralization* francese, si veda J-L Rocheron, *The French Experience of Decentralization*, Gennaio 2016, disponibile presso <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>, consultato il 28/7/20. L'Autore, pur essendo viceministro delle Finanze della Regione Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, nota che "the French experience of decentralization is not free from criticism. The multilayer structure is often considered to be too expensive and not efficient enough to answer the economic and social challenges," e che "the French decentralization is almost free of any pressure from populations with a strong cultural identity, fighting for more autonomy". È interessante notare come invece, tra i vantaggi del sistema, l'Autore elenchi "The role of the Prefect kept a possibility of central oversight of the local political evolutions; The Regional court of accounts and the various budgetary limits and regulations provide limitations to the financial risks for the whole country; By preserving the power and the oversight of the central State, on the opposite of the more developed systems of federations, the French model of decentralization can insure a great stability and a more sustainable and safer path for democratization at the local level", tradendo così una *forma mentis* ancora sostanzialmente centralista. Per un'analisi ben più critica, si veda A. Sauviat, "Decentralisation in France: A Principle in Permanent Evolution", in *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Springer 2016, pp 157-200

<sup>562</sup> Per quanto, dalla riforma del 1982 (Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions), i prefetti di nomina governativa non detengono più il potere esecutivo nei dipartimenti, né il potere di annullare discrezionalmente e preventivamente gli atti delle autorità locali, la loro influenza è ancora molto forte. L'art. 72, sesto comma, della Costituzione del 1958 (come modificata nel 2003), prevede che "Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois", in maniera non dissimile da come era originariamente concepito il sistema regionale italiano.

<sup>563</sup> Come dimostra banalmente, oltre alla mancanza di potestà legislativa, la scelta di alcuni nomi: Alta Francia o Alvernia-Rodano-Alpi o Provenza-Alpi-Costa Azzurra o Grande Est non rimandano esattamente a unità storico-culturali. Si aggiunga il fatto che esse sono previste dalla Costituzione solo dal 2003 (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République), pur esistendo già dal 1982, e sono state pesantemente riformate nel 2016.

<sup>564</sup> Per il medesimo motivo l'ordinamento del Regno Unito è stato escluso *a priori* da questa comparazione, nonostante le *nations* che lo compongono (soprattutto la Scozia), dopo le riforme di decentramento attuate dai governi laburisti negli anni '90, siano vagamente comparabili ad entità federate. Il sistema USA invece è eccessivamente differente da quelli europei per poter permettere un'efficace attività di comparazione (e, soprattutto, è assolutamente demenziale dal punto di vista elettorale).

*del Estado* prevedeva l'esistenza di Municipi e Province, dotati di personalità giuridica, ma privi di organi rappresentativi<sup>565</sup>. A seguito della Transizione democratica, gestita da istituzioni (Cortes) e uomini (prima da Carlos Arias Navarro e poi, con successo, da Adolfo Suárez González) appartenenti al regime franchista, con le elezioni del 1977 la Spagna entrò definitivamente nel circuito democratico. Di lì a poco (1978) sarebbe stata approvata la nuova Costituzione e il paese sarebbe entrato nella Comunità Economica Europea (1986).

Il ritorno della democrazia fu sancito, in Costituzione, da norme come quelle contenute nell'art. 6, a proposito dei partiti e del pluralismo politico<sup>566</sup>, o nell'art. 23, che assegna ai cittadini il potere di partecipare agli affari pubblici "direttamente o mediante rappresentanti, liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale"<sup>567</sup>.

Al momento della riorganizzazione dello Stato, i costituenti si trovarono davanti ad problema di difficile soluzione: se storicamente la Spagna poteva vantare una varietà cultural-territoriale simile a quella italiana, cinque secoli di unità monarchica – di cui almeno quattro di regime assolutistico e centralista, che aveva, con altalenanti successi, cercato di ricondurre ad unità una compagine estremamente disomogenea – suggerivano un'impostazione che mantenesse l'indissolubilità statale pur concedendo alcuni poteri alle istituzioni locali. Scartata per questi motivi l'opzione federale, si preferì un modello "regionalista" non standardizzato, *à la carte*<sup>568</sup>.

La Costituzione ora vigente<sup>569</sup>, pertanto, contiene numerose disposizioni in materia di autonomia locale, ma soprattutto prevede la creazione delle *Comunidades Autónomas*, oltre alle Province e ai Municipi<sup>570</sup>. A questi due ultimi sono garantiti poteri di autogoverno dagli articoli 140 e 141, rispettivamente:

#### *Artículo 140*

*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida*

---

<sup>565</sup> Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero, BOE-A-1967-5, artt. 45-48.

<sup>566</sup> "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos" Constitución Española, art. 6.

<sup>567</sup> "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal", Constitución Española, art. 23.

<sup>568</sup> O, per usare la più adatta espressione spagnola, *tabla de quesos*, contrapposta al modello italiano del *café para todos*. Il contrasto tra queste due impostazioni è plasticamente visibile nell'art. 2 della Costituzione, che, in modo ben più drammatico e solenne rispetto al corrispondente art. 5 della nostra Costituzione, stabilisce che "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

<sup>569</sup> Probabilmente a causa sia del politicamente difficoltoso procedimento di revisione previsto dal Titolo X, sia come conseguenza della sua relativa "giovinezza", la Costituzione spagnola è stata modificata solo due volte, in entrambi i casi per adattarsi all'ordinamento europeo. Nel 1992 è stato aggiunto il diritto di elettorato passivo per i cittadini UE residenti in Spagna nelle elezioni locali e nel 2012 si è inserito all'art. 135 il principio di pareggio di bilancio. Data la quasi unanimità delle Cortes e il mancato coinvolgimento degli articoli fondamentali, il procedimento ha solo richiesto l'azione parlamentare, senza referendum o elezioni.

<sup>570</sup> Tutti disciplinati dal nuovo Titolo VIII "De la Organización Territorial del Estado", in particolare le Comunità sono regolate dal Capitolo III (artt. 143-158), che costituisce i 5/7 dell'intero Titolo.

*por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.*

#### Artículo 141

*La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

*El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.*

Come si può notare immediatamente, mentre ai Municipi sono assicurate elezioni dirette, gli organi provinciali devono solo avere “carattere rappresentativo”, ed infatti hanno organi eletti indirettamente (tramite i consiglieri comunali). La disciplina, come in Italia, non è delegata agli enti territoriali intermedi<sup>571</sup>, ma è di esclusiva competenza statale. Saggiamente, e in ottemperanza all’art. 81 della Costituzione<sup>572</sup>, la Spagna ha affidato la codificazione della complessa materia elettorale, nei termini più vasti, ad un’unica legge organica, che disciplina sia le elezioni del *Congreso*, sia quelle dei Municipi<sup>573</sup>. Un’altra importante differenza rispetto alla situazione italiana si ha nella strenua difesa dell’autonomia delle istituzioni locali, che portò il Tribunale Costituzionale a ritenere illegittime le norme che davano al Governo poteri sostitutivi e di scioglimento sugli enti locali<sup>574</sup>.

Tutt’altro discorso per le Comunità: con una scelta che non ha eguali in Europa, esse sono create su iniziativa di Province “*con entidad regional histórica*” (art. 143), ma i loro Statuti sono approvati e modificati con legge statale (art. 146), elaborata di comune accordo tra le Cortes e i rappresentanti (in Parlamento e nelle istituzioni locali) delle Province coinvolte. Una volta create, esse sono severamente limitate nella loro possibilità di accorparsi o “federarsi” ulteriormente (art. 145), ma possono vedersi attribuite notevolissime competenze, come specificato dallo Statuto (artt. 148-150), ferma restando la competenza statale in alcune materie fondamentali (art. 149).

Ai nostri fini, rileva moltissimo la previsione dell’art. 152, che impone limiti apparentemente stretti alla capacità, riconosciuta alle Comunità, di regolare “le loro istituzioni di autogoverno” (*sus instituciones de autogobierno*, art. 148, primo comma):

*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior<sup>575</sup>, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por*

---

<sup>571</sup> Se si escludono le Regioni a Statuto Speciale, che invece, come i *Länder* tedeschi, hanno competenza in materia.

<sup>572</sup> “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.”

<sup>573</sup> Si veda Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general (LOREG). Fa quasi invidia, dal punto di vista di un elettore italiano, il passo del Preambolo contenente il fine della legge, ovvero l’elaborazione di una “struttura stabile affinché le decisioni politiche, in cui si manifesta il diritto di suffragio, si realizzino in piena libertà” (*marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad*). Va notato che, nonostante le 20 riforme intervenute dal 1985 e le due questioni di costituzionalità sollevate, il sistema è ancora esattamente lo stesso del 1985, in quanto gli articoli che contengono la formula elettorale (163 e 166) non sono mai stati modificati.

<sup>574</sup> Si veda Tribunal Constitucional, sentencia 4/1981, de 2 de febrero (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981).

<sup>575</sup> Questa premessa è stata oggetto di una sentenza del Tribunale Costituzionale (la 225/1998, di cui si parlerà anche in seguito). La Costituzione spagnola, infatti, prevede due diverse modalità per l’approvazione dello Statuto: quello

*sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.*

Difficilmente il legislatore costituzionale spagnolo avrebbe potuto codificare in termini più stringenti la forma di governo parlamentare, al contrario della scelta operata dal suo omologo italiano nella fase transitoria della riforma del Titolo V. Oltre al rapporto di fiducia tra Presidente e Assemblea, spiccano anche l'elezione dello stesso da parte di quest'ultima (sulla falsariga di quanto avviene a livello nazionale<sup>576</sup>) e, soprattutto, l'inciso che sembrerebbe imporre, anche qui sul modello delle Cortes<sup>577</sup>, un sistema proporzionale di elezione a suffragio universale. Va tuttavia segnalato che la dottrina costituzionale spagnola è sostanzialmente unanime nel ritenere che il *sistema de representación proporcional* a cui si riferisce l'art. 152 non vincoli tanto il *procedimento* elettorale, quanto piuttosto il *risultato*: ciò significa che sarebbero astrattamente ammissibili sistemi, come quello tedesco, che mantengono un effetto proporzionale anche con un procedimento per metà maggioritario<sup>578</sup>.

---

“ordinario” previsto dall'art. 143 (iniziativa affidata alle Province e a 2/3 dei Municipi, ma soggetta ad un periodo di *standby* quinquennale nel caso fallisca) e quello “speciale” previsto dall'art. 151 (in cui 3/4 dei Municipi sono favorevoli, questi rappresentano più di metà del corpo elettorale e l'iniziativa è appoggiata in un referendum nelle Province interessate), basato sui parlamentari delle regioni coinvolte e sulla Commissione Affari Costituzionali del Congresso; qualora ci sia accordo tra i due, si effettua un secondo referendum e le Cortes ratificano il risultato. In mancanza dell'accordo, le Cortes approvano lo Statuto che viene poi sottoposto a referendum. Letteralmente, l'art. 152 qui riportato si riferisce solo alla seconda modalità di approvazione, ma il Tribunale, nella sent. 225/98 ha stabilito che la norma ivi contenuta si applichi a *tutte* le Comunità Autonome, nella misura in cui scelgano di dotarsi, nello Statuto, di un'Assemblea legislativa: “De conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 C.E.), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del art. 143 C.E. podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el art. 152.1 C.E. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el art. 152.1 C.E. para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el art. 151 C.E., por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional; en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es de apreciar la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del art. 151 C.E. operada mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias; proceso de acercamiento que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional. Ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del art. 152.1 C.E. como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado”. Sent. 225/98, § II.6. Non sfuggirà al lettore accorto che ciò, in pratica, annulla le differenze tra i due procedimenti ai fini dell'applicazione dell'art. 152, da cui si può pacificamente eliminare il primo inciso. Per un'analisi delle conseguenze di questa sentenza si veda M. Moreno Vásquez, “El Bloque de Constitucionalidad como marco competencial en materia electoral”, *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1/2016, pp. 55-79.

<sup>576</sup> Si veda l'art. 99 della Costituzione. Ci sono due importanti differenze rispetto a quanto previsto per il Governo centrale: innanzitutto, la scelta del candidato è fatta, almeno formalmente, dal Re, che la sottopone al *Congreso* per l'investitura; secondariamente, il candidato scelto dal Re potrebbe non essere un membro della Camera. Al contrario, il Presidente di ciascuna Comunità è eletto dall'Assemblea tra i suoi membri.

<sup>577</sup> Si vedano gli artt. 68 e 69 della Costituzione, che prevedono l'elezione di deputati e senatori con criteri proporzionali.

<sup>578</sup> Si veda, *ex multis*, M. Martínez Sospedra, “Constitución, Estatuto, Ley Electoral Valenciana. Notas sobre las posibilidades de modernización del sistema electoral valenciano”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, 56/2011, pp. 49-84.



Come ultima premessa generale, è necessario riportare che la giurisdizione costituzionale in Spagna è esercitata esclusivamente dal Tribunale Costituzionale, con sede a Madrid, e con piena competenza a conoscere delle questioni di costituzionalità sia sulle leggi statali, sia su quelle autonome<sup>579</sup>. Per quanto riguarda i canali di accesso, si ritrovano, nel testo costituzionale spagnolo, i ricorsi in via incidentale<sup>580</sup> e in via diretta<sup>581</sup>, ma è inoltre presente il celebre *recurso de amparo*, ovvero l'azione diretta esercitabile da "toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal"<sup>582</sup>.

Fatte queste considerazioni introduttive, procederemo con l'analisi della giurisprudenza del Tribunale costituzionale in materia elettorale, esaminando innanzitutto la produzione relativa alla legge statale e la sua eventuale applicabilità ai sistemi dei livelli inferiori. Dopodiché ci concentreremo sui sistemi delle Comunità Autonome e degli enti locali, per verificare che essi rispettino i dettati costituzionali contenuti nelle disposizioni e nella giurisprudenza.

### 7.2.1 – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA *LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL*

L'impianto generale della legge elettorale nazionale è specificato con notevole livello di dettaglio direttamente dalla Costituzione del 1978: si prevede che il *Congreso*, eletto per quattro anni, sia composto da un numero di deputati compreso tra 350 e 400, eletti con criterio proporzionale in circoscrizioni provinciali in cui i seggi a disposizione dipendono dalla popolazione residente, salva una rappresentanza minima per ogni Provincia<sup>583</sup>. La LOREG aggiunge a queste norme una soglia del 3%<sup>584</sup> (sempre su base provinciale) e il metodo d'Hondt per l'assegnazione dei seggi<sup>585</sup>. Il *Senado*, invece, in qualità di Camera

---

<sup>579</sup> Si vedano gli artt. 153 e 161 della Costituzione. Il termine "autonomico", poco diffuso ma presente nel lessico italiano, è qui evidentemente mutuato dallo spagnolo "autonómico", che significa "relativo ad una Comunità Autonoma". Ai nostri fini, sarà usato come equivalente, *mutatis mutandis*, di "regionale".

<sup>580</sup> In forma sostanzialmente identica a quella italiana. Si veda art. 163: "Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos".

<sup>581</sup> Anche se con una legittimazione ad agire consistentemente più ampia: l'art. 162, primo comma, lettera a), infatti, elenca "el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas".

<sup>582</sup> Art. 162, primo comma, lettera b).

<sup>583</sup> Si veda Constitución Española, art. 68: "El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional."

<sup>584</sup> Si noti che, in maniera inusuale, concorrono alla determinazione della soglia anche i voti validi in bianco, ex art. 108.4 LOREG. Il Tribunale Constitucional, investito per ben due volte della questione, ha sempre sostenuto la costituzionalità della norma. Si vedano TC sent. 265/93 e sent. 185/99. Dalla prima delle due sentenze: "No puede estimarse, pues, como se ha dicho, que la aplicación de la barrera del 3 por 100 de los votos válidos emitidos suponga vulneración del art. 23. C.E. ni tampoco que pueda estimarse irrazonable la solución adoptada por el legislador y aplicada por la Sentencia del Tribunal Supremo, consistente en estimar válidos los votos en blanco a efectos de computar el mínimo exigible, puesto que éstos suponen una legítima opción política de participación en el proceso electoral. Por ello reconocida su validez por la Ley no cabe entender que constituya violación del art. 23 C.E. la concreta fórmula de distinguir el voto en blanco del voto nulo.", TC sent. 285/93, Fundamentos jurídicos, § 3.3.

<sup>585</sup> LOREG, art. 163: "La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción. b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al

territoriale ed escluso dalla dialettica fiduciaria Governo-Parlamento, è in parte eletto direttamente (4 senatori per Provincia, con un sistema maggioritario plurinomiale<sup>586</sup>), in parte nominato, con criteri proporzionali, dalle Assemblee delle Comunità Autonome, in misura di un senatore per ciascuna, più uno per ogni milione di abitanti<sup>587</sup>. Dal 2007, inoltre, è richiesta un'adeguata rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali (nessuno dei quali può avere più del 60% dei candidati), in *tutte le elezioni*, autonome incluse<sup>588</sup>.

Il Tribunale costituzionale spagnolo, nella sua quarantennale esistenza, ha risolto numerosi casi relativi, in vario modo, alla LOREG<sup>589</sup>, ma solo una decina di questi fanno riferimento diretto al sistema elettorale e solo due hanno modificato il testo della legge, il primo nella sua parte generale, il secondo in quella che copre le elezioni municipali (per cui verrà trattata più avanti).

Questo primo caso, risalente al 2000, risolse un comune dilemma dei sistemi elettorali<sup>590</sup>: quasi tutti sono infatti costruiti con un sistema di impugnazioni (amministrative e/o giurisdizionali) estremamente rapido e sommario, in quanto la complessa macchina delle elezioni generalmente non consente, da un lato, né

---

que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. “

<sup>586</sup> In pratica, ad ogni elettore è concesso un numero di voti pari al numero di senatori da eleggere, meno uno (per evitare voti irrilevanti) e, molto semplicemente, vengono eletti i candidati che ottengono i 4/3/2 risultati migliori. Si veda LOREG, art. 166: “La elección directa de los Senadores en las circunscripciones provinciales, insulares y en Ceuta y Melilla se rige por lo dispuesto en los apartados siguientes: a) Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares. b) Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción.”

<sup>587</sup> Per un totale di 266 senatori nelle elezioni del 2019, di cui 208 elettivi e 58 nominati. Si veda Constitución Española, art. 69: “El Senado es la Cámara de representación territorial. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.” In congiunto con la distribuzione e la modalità di voto previste per i senatori provinciali, il sistema elettorale del Senato risulta decisamente poco proporzionale (per esempio, nel 2019, a fronte del 29,54% dei voti, il PSOE ha conquistato 121 seggi dei 208 elettivi, pari al 58,17% - quasi il doppio rispetto ai voti. Unidas Podemos, al contrario, non ne ha ottenuto neanche uno, nonostante il suo 12,83%).

<sup>588</sup> LOREG, art. 44-bis: “Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.” Per uno studio dell'impatto della legislazione elettorale sulla rappresentazione femminile nelle Assemblee legislative, si veda B. Aldeguer Cerdá, G. Pardo Beneyto, “Democracia paritaria y sistema electoral valenciano: alcance institucional y propuestas de reforma”, nonché M. J. Ridaura Martínez, “Dos reflexiones sobre la legislación electoral valenciana: el principio de igualdad en el acceso al cargo público y la revocación de los Senadores autonómicos”, entrambi in AA.VV. *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 315-345.

<sup>589</sup> Secondo il sito del Tribunale, la LOREG è stata citata in 270 casi. Si veda <https://hj.tribunalconstitucional.es/>, 16/8/19.

<sup>590</sup> Anche la nostra Corte costituzionale se ne è occupata più volte, si veda il capitolo III.

procrastinazioni generali (perché ci possono essere precise norme costituzionali che impongono una finestra temporale inderogabile<sup>591</sup>), né tantomeno ritardi locali (perché, anche trascurando l'effetto psicologico sugli elettori, il risultato finale potrebbe essere considerevolmente modificato a seconda del tipo di sistema elettorale prescelto, specie in un sistema proporzionale in cui ogni voto conta<sup>592</sup>). Ora, nella sua formulazione originaria, l'art. 21 della LOREG permetteva un ricorso amministrativo alla *Junta Electoral* di livello immediatamente superiore, che doveva rispondere in termini stringatissimi e le cui decisioni erano completamente inoppugnabili, non solo davanti ad un'autorità superiore, ma neanche davanti ad un giudice<sup>593</sup>.

Su *recurso de amparo* di un cittadino, il Tribunale ritenne che la norma violasse il suo diritto ad un rimedio effettivo giurisdizionale contro quelli che erano, a tutti gli effetti, atti della Pubblica Amministrazione. Nonostante le obiezioni dell'Avvocatura dello Stato, che faceva notare come la *Junta Electoral*, per il suo carattere di organo permanente e indipendente, adatto a gestire la necessaria speditezza delle operazioni elettorali, già assicurava al cittadino un rimedio equivalente a quello giurisdizionale<sup>594</sup>, i giudici costituzionali stabilirono che per gli atti "che non sono direttamente vincolati con lo sviluppo del procedimento elettorale", ai cittadini deve essere garantita la possibilità di ricorso<sup>595</sup>, mentre per gli altri atti – che la dottrina italiana probabilmente definirebbe "endoprocedimentali" – la peculiarità dell'ambito elettorale permette di sospendere questo diritto fino al completamento delle operazioni<sup>596</sup>.

---

<sup>591</sup> Si pensi, per esempio, all'art. 61, primo comma, Cost., che prescrive che le elezioni delle Camere avvengano entro 70 giorni dalla dissoluzione delle precedenti, o all'art. 68, sesto comma, della Costituzione spagnola, in cui i termini inderogabili per le elezioni sono compresi tra 30 e 60 giorni dallo scioglimento.

<sup>592</sup> Immaginandosi un sistema simile a quello della l. 270/05, il conteggio nazionale dei voti è fondamentale per l'assegnazione di *tutti i seggi*, per cui questa non può avvenire fintantoché tutti i voti non sono stati contati.

<sup>593</sup> L'articolo 21 originale prevedeva: "Fuera de los casos en que esta Ley prevea un procedimiento específico de revisión judicial, los acuerdos de las Juntas Provinciales de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, son recurribles ante la Junta de superior categoría, que debe resolver durante los períodos electorales en el plazo de cinco días y, fuera de ellos, en el de diez días, en ambos casos a contar desde la interposición del recurso. La interposición tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del acuerdo y ante la Junta que lo hubiera dictado, la cual, con su informe, ha de remitir el expediente en el plazo de cuarenta y ocho horas a la Junta que deba resolver. Contra la resolución de esta última no cabe recurso administrativo o judicial alguno."

<sup>594</sup> Tribunal Constitucional, Pleno. Sentencia 149/2000, de 1 de junio de 2000. Cuestión de inconstitucionalidad 2.426/1996, § 1.3: "Sólo cabe, así, examinar las razones y la propia finalidad de esa exclusión, para lo que es preciso considerar dos cuestiones: El carácter de la Junta Electoral Central y las exigencias de brevedad y preclusión de los procesos electorales. En relación con lo primero, alega el Abogado del Estado que la Junta Electoral Central, pese a su inequívoca apariencia de órgano administrativo, disfruta de las cualidades que definen a la Administración de Justicia: Permanencia, órganos de elección y «status» de sus Vocales. Por lo que hace a lo segundo, sostiene que el legislador ha confiado la administración del proceso electoral a un órgano no incardinado en el ámbito de una jurisdicción concreta en función de la necesidad de arbitrar fórmulas sencillas y rápidas de solución de conflictos que eviten incertidumbres sobre la legalidad del proceso electoral y sus resultados. De otro lado entiende que esa misma urgencia de situaciones definitivas y firmes en los procesos electorales requiere también de una especie de arbitraje preventivo, que la Ley ha encomendado a un órgano imparcial, ajeno al Poder Judicial, cuyos moldes no cuadrarían bien para el diseño de un órgano que también puede tener componentes propios de la acción normativa."

<sup>595</sup> Prevista, in via generale, dall'art. 24 della Costituzione: "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

<sup>596</sup> "En una primera categoría pueden comprenderse aquellos actos y disposiciones, emanados en ejercicio de las competencias que asigna a dichas Juntas el art. 19 L.O.R.E.G., que no están directamente vinculados con el desarrollo del procedimiento electoral y que, por ello, son susceptibles de fiscalización judicial con carácter inmediato y a través del oportuno recurso contencioso-administrativo común. La exclusión absoluta respecto de ellos de toda posibilidad de interponer cualquier clase de recurso judicial que establece el art. 21.2 L.O.R.E.G. aparece manifiestamente contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E. Se encuadran en una segunda y diferente clase aquellas otras actuaciones de los mencionados órganos de la Administración electoral que

Un caso celebre, in cui però il Tribunale sostenne la legittimità della norma della LOREG, si ebbe nel gennaio del 2008, quando, a pochi mesi dall’inserimento della clausola di equilibrio di genere (60-40) nelle liste, i giudici costituzionali rigettarono una questione di legittimità costituzionale, sollevata dal *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife* e da più di 50 deputati del Partido Popular, proprio in merito all’art. 44-bis LOREG, per presunta violazione del principio di uguaglianza tra cittadini ed in particolare nelle competizioni elettorali (rispettivamente, artt. 14 e 23 Costituzione spagnola, corrispondenti ai nostri artt. 3 e 51), ma anche della libertà di associazione partitica e di opinione (artt. 6, 16 e 20). Con una sentenza che fece largo uso di strumenti europei e internazionali, nonché giurisprudenza straniera (del Consiglio costituzionale francese, ma anche della nostra Corte<sup>597</sup>), il Tribunale ritenne infondate sia le questioni di stretta uguaglianza, sia quelle “politiche”, che lamentavano l’imposizione dell’“ideologia femminista” per via legislativa.

Non risultano, ad oggi, ulteriori pronunce di modifica del regime elettorale previsto dalla LOREG, né nella parte generale, né in quella specificamente riferita alle elezioni delle *Cortes*. È ragionevole supporre che ciò sia primariamente dovuto all’estensiva regolazione costituzionale della materia, che ha lasciato relativamente poco spazio di manovra al legislatore ordinario, nonché all’esemplare stabilità del sistema, che è sopravvissuto intatto per quasi 45 anni. Ciononostante, sono state mosse critiche da parte di alcuni studiosi<sup>598</sup>, politici e, curiosamente, dal Consiglio di Stato: il principale motivo di doglianza è, di gran lunga<sup>599</sup>, l’alta barriera implicita all’ingresso, che può tenere fuori dal *Congreso* i partiti con una percentuale di voti fino al 15% (tranne nelle circoscrizioni di Madrid, Barcellona e Valencia), determinando, da un lato, una riduzione del pluralismo e della rappresentatività dell’assemblea, dall’altro, una pesante differenziazione tra cittadini, in quanto gli abitanti delle Province meno popolate hanno *de facto* meno opzioni di scelta e il loro voto è più simile ad un maggioritario che ad un proporzionale<sup>600</sup>, mentre gli abitanti dei grandi centri urbani possono votare tranquillamente partiti che superino, anche di poco, la soglia di sbarramento al 3%. Un secondo profilo riguarda l’impossibilità di esprimere preferenze, in quanto

---

se integran plenamente en el procedimiento electoral, del que constituyen meras fases o momentos, por lo cual ha de considerarse constitucionalmente admisible, en virtud de la consideración anteriormente expuesta, que no resulten sometidas a un control judicial autónomo o independiente, sin perjuicio de que su eventual impugnación pueda llevarse a cabo dentro de los recursos establecidos o que puedan establecerse por la ley conforme a lo previsto en el art. 70.2 C.E.” STC 149/2000, § II.3.

<sup>597</sup> Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 12/2008, de 29 de enero (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008), I.7.c, in cui si citano il cambio di opinione della Corte costituzionale dopo la riforma del 2003 e le differenze tra l’art. 9.2 della Costituzione spagnola e il secondo comma del nostro articolo 3.

<sup>598</sup> Si vedano, *ex multis*, C. F. Juberias, “En torno a la improbable comarcalización del sistema electoral valenciano”, in AA.VV., *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 268-269, che cita G. Cámara Villar, “Sobre la proporcionalidad como criterio y limite constitucional del sistema electoral español”, in J. Montabes, *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pp. 205-220; F. J. Batista Freijedo, “Mayor proporcionalidad del sistema electoral del Congreso y barrera electoral nacional”, *Debates constitucionales*, 6/2004; M. R. Ripollés Serrano, “La proporcionalidad como variable o como problema en el sistema electoral español”, in M. Kolling, *El sistema electoral español: un debate de sus logros y deficiencias*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2012, pp. 49-93.

<sup>599</sup> Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, 24/2/2009, IV.2, p. 154: “Tras las primeras elecciones democráticas, aunque con mayor insistencia en los últimos años, se ha denunciado con insistencia que el sistema electoral del Congreso de los Diputados introduce enojosas diferencias en el valor del sufragio, en función de la circunscripción en que se deposite el voto o de la candidatura en cuyo favor se emita. Tales desigualdades han merecido numerosas censuras –sin duda las más importantes de entre las que, durante este tiempo, se han formulado en relación con las elecciones a la Cámara baja–”.

<sup>600</sup> Senza arrivare ai casi estremi di Ceuta e Melilla, che eleggono un singolo deputato (ma due senatori), si può agilmente calcolare che più metà del *Congreso* (precisamente 180 deputati) sia eletto in circoscrizioni con meno di 7 seggi in palio.

le liste provinciali sono bloccate<sup>601</sup>. Il sistema quindi viene percepito come poco proporzionale e poco diretto, nonostante le precise indicazioni della Costituzione.

Il fatto che la giurisprudenza in materia sia così ridotta (e non abbia mai toccato la formula elettorale), da un lato, e l'ugualmente importante fatto che tutta la disciplina generale è di produzione statale, dall'altro, rendono sostanzialmente superflua la questione dell'applicabilità delle pronunce del Tribunale sulle norme statali anche agli altri livelli di governo, in quanto, inevitabilmente, ogniqualvolta i giudici costituzionali modificano la parte generale del LOREG, le conseguenze si estendono anche agli enti territoriali.

### 7.2.2 – COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Come si è visto, ciascuna Comunità, nell'ambito del suo Statuto, può regolare l'elezione della propria Assemblea (ma non del Presidente) approvando un'apposita legge elettorale autonoma che vada a sostituire le disposizioni addizionali (e transitorie) della LOREG, che costituiscono il primo nucleo del diritto elettorale delle Comunità<sup>602</sup>. Ad oggi, tutte le Comunità hanno provveduto a darsi una legge elettorale propria<sup>603</sup>, che di norma stabilisce la formula elettorale, i regimi di incompatibilità e ineleggibilità, nonché le norme sulla campagna elettorale, sulle schede elettorali, sulla proclamazione degli eletti, sulla *Junta Electoral* e sulle spese. Il resto della disciplina, noto come "*derecho electoral general*" è invece di competenza statale e si ricava direttamente dalla LOREG<sup>604</sup>. L'unica, monumentale – e, per certi versi,

---

<sup>601</sup> Nelle grandi città significa avere liste di lunghezza pericolosamente simile a quelle del Porcellum. "Igualmente relevante ha sido la postura de quienes cuestionan el excesivo protagonismo de los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones democráticas, que -según dicen- ha relegado a los ciudadanos a un segundo plano en el proceso electoral. Como manifestación principal de este fenómeno se cita el hecho de que los electores deban limitarse a votar en bloque a favor de alguna de las listas electorales presentadas, sin poder mostrar sus preferencias personales por determinados candidatos, estén en la misma o en diferentes listas. Para mitigar lo que se considera una injustificada restricción de la libertad de elección de los votantes, se han propuesto algunas reformas encaminadas a lograr alguna modalidad de votación más flexible." Informe del Consejo de Estado, IV.2, p. 154.

<sup>602</sup> Si veda LOREG, art. 1, secondo comma: "Asimismo, en los términos que establece la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia." In particolare, il terzo comma della Disposición Adicional Primera stabilisce che "Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la Legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos."

<sup>603</sup> Il cui elenco è disponibile presso l'Agenzia Statale del Bollettino Ufficiale dello Stato (AEBOE), presso [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=101&modo=1&nota=0&tab=2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=101&modo=1&nota=0&tab=2), 16/8/19. Per una presentazione generale delle leggi elettorali autonome si veda A. Ruiz Robledo, *Sub-National Constitutional Law in Spain*, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 67 e ss.

<sup>604</sup> Il secondo comma della medesima Disposición Adicional Primera scherma un sostanzioso elenco di articoli della LOREG da eventuali tentativi di modifica delle Comunità: "En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152." La giustificazione costituzionale di questa riserva di competenza statale si può rintracciare nell'art. 81, che affida alle leggi organiche (di sola fonte statale) il "desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas". Il Tribunale Costituzionale ha sostenuto questa interpretazione nella sent. 31/2015, in cui ha dichiarato incostituzionale una parte della *Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana* (che, neanche troppo surrettiziamente, poneva le basi per la celebrazione di un referendum "non referendario" sull'indipendenza), vietando alla *Generalitat* di porre in essere consulte popolari generali, materia di esclusiva competenza statale. È interessante notare, tuttavia, come il Tribunale non abbia censurato la decisione catalana di abbassare il requisito di età a sedici anni: "Es, por tanto, un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello deja de ser una verdadera *apellatio ad populum*. La circunstancia de que la consulta pueda extenderse a menores de dieciocho

ironica<sup>605</sup> – eccezione è rappresentata dalla Catalogna, che è ancora soggetta alla medesima disciplina prevista per il *Congreso* per inerzia del legislatore locale; ciononostante, i caratteri fondamentali del sistema statale sono indubitabilmente ancora riconoscibili in tutti i sistemi autonomici, di cui viene fornita una panoramica nella seguente tabella.

(NB: dal 1995 a Ceuta e Melilla è stato riconosciuto lo *status* di “Città autonoma”, con poteri simili a quelli delle Comunità. Le istituzioni municipali e autonome sono unificate).

Comunidad	Sistema	Preferenze	Seggi	Soglia	Circoscrizioni	Metodo
Andalucía	Proporzionale	No	108	3%	8 Province	d’Hondt
Aragón	Proporzionale	No	67	3%	3 Province	d’Hondt
Asturias	Proporzionale	No	45	3%	Centro/Est/Ovest	d’Hondt
Canarias*	Proporzionale	No	61 + 9	15%/4%	7 isole + Comunità	d’Hondt
Cantabria**	Proporzionale	No	35	5%	-	d’Hondt
Castilla – La Mancha	Proporzionale	No	81***	3%	9 Province	d’Hondt
Castilla y León	Proporzionale	No	33	3%	5 Province	d’Hondt
Cataluña**	Proporzionale	No	135*	3%	4 Province	d’Hondt
Ceuta****	Proporzionale	No	25	5%	-	d’Hondt
Comunitat Valenciana	Proporzionale	No	99	5%	3 Province	d’Hondt
Extremadura	Proporzionale	No	65	5%/5%	2 Province	d’Hondt
Galicia	Proporzionale	No	75	5%	4 Province	d’Hondt
Islas Baleares**	Proporzionale	No	59	5%	4 Isole	d’Hondt
La Rioja	Proporzionale	No	33	5%	-	d’Hondt
Madrid**	Proporzionale	No	132***	5%	-	d’Hondt

años y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, no obsta para que sus resultados sean imputables al parecer de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma y considerarse expresivos de su voluntad general en relación con los asuntos que se les planteen en cada caso. El cuerpo electoral conformado en el art. 5.1 de la Ley, aunque lo desborda, abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos sectoriales sino su voluntad general *uti cives*. En cualquier caso, los menores de 18 años son convocados en su condición «política» de catalanes y los extranjeros en cuanto «nacionales» de otros Estados, es decir, en la condición más genérica de ciudadanía que les es aplicable.” Tribunal Constitucional, sent. 31/2015 de 25 de febrero de 2015, § II.8.a.

<sup>605</sup> Ci si riferisce ovviamente al lungo conflitto indipendentista che si è manifestato virulentemente negli ultimi anni.

<b>Melilla****</b>	Proporzionale	No	25	5%	-	d'Hondt
<b>Murcia</b>	Proporzionale	No	45	3%	-	d'Hondt
<b>Navarra**</b>	Proporzionale	No	50	3%	-	d'Hondt
<b>País Vasco</b>	Proporzionale	No	75	3%	3 Territori storici	d'Hondt

\*La formula è contenuta nello Statuto. \*\*La formula elettorale è quella prevista dall'art. 163 LOREG per il *Congreso*. \*\*\*Variabile, legato alla popolazione residente. \*\*\*\*La formula elettorale è quella prevista dall'art. 180 LOREG (che rimanda all'art. 163) per le elezioni municipali. NB: la soglia, calcolata sui voti validi, si applica in ciascuna circoscrizione o, dove non esistano, nell'intera Comunità. Dove ne sono indicate due, la prima si riferisce alla circoscrizione, la seconda alla Comunità. Fa eccezione la Comunitat Valenciana, dove la soglia si calcola rispetto a tutti i voti espressi, anche nulli, e nell'intera Comunità.

Appare immediatamente evidente l'influenza del sistema statale sugli ordinamenti autonomici: a differenza dell'Italia, dove il legislatore costituzionale prima, e tutti i legislatori regionali poi, hanno sempre sottolineato la differenza tra forma di governo (e, per esteso, legge elettorale) dello Stato centrale e forma di governo delle Regioni, quasi a rimarcare il fatto che si tratta di due istituzioni differenti e con diversi fini istituzionali di base<sup>606</sup>, in Spagna invece si è preferito mantenere il collegamento tra sistema proporzionale con metodo d'Hondt e rappresentanza<sup>607</sup>. Se tuttavia analizziamo più nel dettaglio le discipline autonome, concentrandoci anche sui dati elettorali, notiamo una importante differenza: nella stragrande maggioranza dei casi, le circoscrizioni o non sono proprio presenti o hanno una dotazione di seggi decisamente superiore a quella che ottengono alle elezioni del *Congreso*: per fare un esempio, le due province di Cáceres e Badajoz, che insieme formano l'Extremadura, eleggono rispettivamente 4 e 6 deputati al *Congreso*, ma 29 e 36 membri dell'Assemblea autonoma. La conseguenza sulla "pratica" elettorale è presto detta: nel primo caso, l'elezione, formalmente proporzionale, è in realtà fortemente sbilanciata verso un sistema maggioritario, con soglie di sbarramento implicite di circa il 20% e il 12,5%, rispettivamente<sup>608</sup>; nel secondo, invece, il sistema è veramente proporzionale e l'unico elemento razionalizzante è costituito dalla soglia di sbarramento al 5% effettivamente applicata<sup>609</sup>.

Di conseguenza, al contrario di quanto succede in Italia, il sistema statale è *meno proporzionale* di quello autonomico, il che rende, sulla carta, più difficile formare un Governo di una Comunità rispetto a quello centrale. Va tuttavia specificato che, a livello autonomico, è molto più agevole la costituzione di coalizioni tra forze politiche diverse, probabilmente in quanto i partiti locali sentono meno le divisioni ideologiche che invece caratterizzano la scena politica di Madrid. Per esempio, nell'estate del 2019 ci sono stati lunghi e complessi negoziati volti a trovare un accordo di governo tra PSOE e UP, che però non hanno permesso l'investitura di Pedro Sanchez a fine luglio, aprendo ad altri due mesi di speculazioni (con il PP e Ciudadanos

<sup>606</sup> Politico-rappresentativi lo Stato, politico-amministrativi la Regione.

<sup>607</sup> Le proposte di riforma sono naufragate tutte per motivi politici, resi assai rilevanti dal fatto che molti Statuti hanno introdotto nelle revisioni dei primi anni 2000 una maggioranza dei 2/3 dell'Assemblea autonoma per qualunque intervento sulla legge elettorale, il che la rende, paradossalmente, più difficile da modificare rispetto allo Statuto stesso, che generalmente richiede solo la maggioranza assoluta (ma tanto dell'Assemblea, quanto del *Congreso* che ratifica con legge organica). Si veda, in merito, C. F. Juberias, "En torno a la improbable comarcalización del sistema electoral valenciano", cit.

<sup>608</sup> Si rimanda a quanto detto *supra* in merito alle soglie di sbarramento implicite del sistema spagnolo.

<sup>609</sup> Tant'è che, dei 10 seggi totali assegnati alle due province, 5 sono andati al PSOE, due ciascuno a PP e Ciudadanos e uno a Vox (naturalmente nella Provincia di Badajoz). Al contrario, nelle elezioni autonome del 2015, Izquierda Unida e Ciudadanos (nella sola Badajoz) sono stati esclusi dalla ripartizione dei seggi per non aver raggiunto il 5%.

che chiedevano al PSOE di astenersi per formare un governo di centrodestra), conclusi con l'accordo PSOE-UP-partiti autonomici.

Al contrario, dopo la medesima tornata elettorale, in Aragona, Asturie, Baleari, Canarie e La Rioja il PSOE è riuscito subito a formare una coalizione con le forze di sinistra, in Cantabria, Navarra e a Melilla con il partito nazionalista locale, a Ceuta persino con il PP. Madrid, Murcia e Castilla-Leon (così come l'Andalusia, ma dal 2018) sono invece governate da una coalizione di centrodestra da PP e Ciudadanos (a Madrid e Murcia, nonché in Andalusia, anche con Vox).

Se, come riportato nella sottosezione precedente, il Tribunale costituzionale non è intervenuto estensivamente sul regime previsto dalla LOREG, non si può dire esattamente lo stesso per quanto riguarda i sistemi elettorali autonomici: i giudici costituzionali, generalmente su istanza del Governo centrale, si sono pronunciati sulle discipline locali in una decina di occasioni, fin dai primi anni della democrazia, su due questioni principali.

- **SOGLIE DI SBARRAMENTO:** Nel 1985, pochi mesi prima dell'approvazione della LOREG, alcuni partiti della sinistra catalana fecero ricorso di *amparo* contro la proclamazione degli eletti nelle elezioni autonome del 1984, contestando l'uso della soglia di sbarramento al 3% (prevista già dal decreto-legge 20/1977, che aveva regolato le prime elezioni della Transizione e si applicava transitoriamente alle Comunità), per violazione del parametro di proporzionalità e dell'uguale rappresentanza dei cittadini (artt. 68 e 23 della Costituzione). Il Tribunale ritenne invece che la misura fosse proporzionata, non lesiva dei diritti dei cittadini e finalizzata al buon funzionamento delle istituzioni democratiche<sup>610</sup>. Nel 1989 poi il Tribunale accertò la compatibilità con i suddetti principi anche della soglia al 5%<sup>611</sup>. Nel 1998, infine, su ricorso del *Defensor del Pueblo*, il Tribunale fu chiamato a valutare se le appena approvate riforme<sup>612</sup> dello Statuto delle Canarie erano compatibili con le disposizioni dello stesso Statuto in materia di rappresentanza proporzionale. Esse innalzavano la soglia di sbarramento dal 5% al 6% per la Comunità e dal 20% al 30% per circoscrizione insulare, ma i giudici costituzionali, riconoscendo l'autonomia statutaria e la scarsa entità degli aumenti, non ritennero di dover censurare l'intervento legislativo<sup>613</sup>.

---

<sup>610</sup> "El límite del 3 por 100 que señala el art. 20.4 b) del Real Decreto-ley 20/1977 respeta, en sustancia, el criterio de la proporcionalidad, ya que la restricción no impide que el reparto de escaños se realice conforme a ese criterio respecto a la inmensa mayoría de los votos emitidos en la circunscripción, y eso que, en el presente caso, al tratarse de unas elecciones y de una circunscripción en las que estaba en juego un elevado número de escaños (85), aumentaba considerablemente la posibilidad de que listas que no hubiesen alcanzado ese límite, de no existir éste, hubiesen tenido acceso al reparto, y la existencia de la barrera legal aparece, por otra parte, plenamente justificada, según todo lo anteriormente expuesto, al haber actuado el legislador con fines cuya licitud, desde la perspectiva constitucional, no es discutible, por lo que no puede, por todo ello, apreciarse que los preceptos de la Constitución y del Estatuto Catalán de Autonomía que determinan la existencia de un sistema de representación proporcional hayan sido vulnerados por la norma legal que impone esa barrera, y esta inexistencia de infracción constitucional o estatutaria nos conduce a la conclusión de que dicha norma tampoco contradice el contenido del derecho del art. 23.2 de la Constitución, en cuanto al carácter de los requisitos que para el ejercicio de tal derecho se señalan", Tribunal Constitucional, sentencia 75/1985, de 21 de junio, BOE núm. 170, de 17 de julio de 1985, II.5. Tra l'altro, i giudici citarono la giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sulla soglia al 5%.

<sup>611</sup> Si veda Tribunal Constitucional, sentenza 193/1989, de 16 de noviembre (BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1989).

<sup>612</sup> Per la precisione, il ricorso riguardava il secondo paragrafo della prima disposizione transitoria della Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

<sup>613</sup> "En todo caso, a la luz de la jurisprudencia constitucional se disipa toda duda sobre la legitimidad constitucional del sistema electoral establecido en el Estatuto de Autonomía de Canarias. En la STC 193/1988 se declaró la legitimidad de la denominada barrera regional, en la STC 45/1992, se reconoció el amplio margen del legislador para adaptar el



- DISTRIBUZIONE DEI SEGGI NELLE CIRCOSCRIZIONI: nelle Comunità dove non è previsto un meccanismo automatico simile a quello dell'art. 162 LOREG, l'*apportionment* deve essere effettuato per via legislativa (fino al 2015 era questo il caso in Castilla - La Mancha). Ciò ha portato ad alcuni risultati poco proporzionali, con circoscrizioni poco popolate ma relativamente più rappresentate di circoscrizioni più popolate. In altri casi, come a Formentera, l'assegnazione di un singolo seggio aveva, secondo i ricorrenti, trasformato il sistema da proporzionale a maggioritario<sup>614</sup>. In generale, l'atteggiamento del Tribunale, come nel caso delle soglie di sbarramento, è stato decisamente permissivo. I giudici hanno riconosciuto che il requisito della "rappresentazione delle diverse zone del territorio" (art. 152 Costituzione, presente anche i molti Statuti) fosse un valido motivo di deroga dalla pura proporzionalità matematica<sup>615</sup>.

Riassumendo, ad oggi, la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale non ha mai inciso né sulla formula elettorale, né su altre parti della disciplina autonoma. Il criterio proporzionale, che informa tutti i sistemi elettorali a qualunque livello di governo del paese, è considerato un "orientamento o criterio tendenziale" (*orientación o criterio tendencial*)<sup>616</sup> a cui il legislatore è tenuto ad arrivare progressivamente, e

---

sistema electoral de la Comunidad Autónoma a las peculiaridades que la caracterizan y en la STC 72/1989 se declaró que el 20 por 100 era un porcentaje razonable y adecuado a las peculiaridades geográficas y poblacionales del archipiélago canario. Mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, únicamente se revisa parcialmente el sistema electoral canario, manteniéndose su esquema básico inicial. Si las pautas normativas de exclusión de candidaturas en el momento de procederse a la atribución de escaños se regularon transitoriamente fue para permitir su adaptabilidad futura, habilitando al legislador autonómico para acometer dicha tarea. De otro lado, y desde una óptica material lo más significativo es la incorporación del principio mayoritario a los efectos de la apreciación de la idoneidad de las candidaturas en el ámbito de cada circunscripción insular, lo que supone una mejora de la representación de fuerzas políticas de exclusiva implantación insular. Medida de inequívoca legitimidad constitucional. De no menor importancia es la matización efectuada en relación con la barrera regional, al disipar toda duda sobre el modo de cómputo de los votos emitidos. Finalmente, ha de subrayarse que la elevación de los porcentajes de las barreras electorales no puede considerarse como irrazonable o excesiva. De la primera (6 por 100) no se deriva ninguna conculcación significativa del valor pluralismo político. La segunda (30 por 100) resulta de trascendencia mínima al habersele superpuesto el criterio porcentual mayoritario que viene, en la práctica, más que a corregir a neutralizarlo." Tribunal Constitucional, sentencia 225/1998, de 25 de noviembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1998), II.4.

<sup>614</sup> Per esempio, nella distribuzione dei seggi nelle Isole Baleari. Si veda Tribunal Constitucional, sentencia 45/1992, de 2 de abril (BOE núm. 109, de 06 de mayo de 1992).

<sup>615</sup> Si veda, per esempio, Tribunal Constitucional, sentencia 19/2011, de 3 de marzo (BOE núm. 75, de 29 de marzo de 2011), II.9: "Es evidente, de otra parte, que el legislador se encuentra además sometido en materia electoral a otros mandatos constitucionales y estatutarios que pueden modular el principio de igualdad en el sufragio o justificar límites o restricciones al mismo. Uno de esos mandatos es la exigencia constitucional y estatutaria de la proporcionalidad del sistema electoral, que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, no ha de ser entendida como la imposición de un sistema puro de proporcionalidad, sino como una orientación o criterio tendencial. Otro de esos mandatos, que a su vez opera como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad, es el de asegurar también la representación de las diversas zonas del territorio de la región. Así pues, el principio de igualdad de sufragio se ve atemperado o afectado en este caso, entre otros, por los referidos mandatos constitucional y estatutario (arts. 152.1 CE y 10.2 EACM). Tal atemperación o afectación encuentran, a la vez, sus límites en el establecimiento de diferencias desproporcionadas, irrazonables, injustificadas o arbitrarias en la igualdad del sufragio de las que se derive una discriminación constitucionalmente intolerable". Si vedano anche STC 197/2014, de 4 de diciembre (BOE núm. 11, de 13 de enero de 2015), STC 214/2014, de 18 de diciembre (BOE núm. 29, de 03 de febrero de 2015) e STC 15/2015, de 5 de febrero (BOE núm. 52, de 02 de marzo de 2015).

<sup>616</sup> STC 45/1992, II.4: "En cuanto al problema de fondo planteado, es necesario recordar que este Tribunal ha tenido ya diversas ocasiones de delimitar las exigencias constitucionales y estatutarias derivadas de la imposición de un sistema de representación proporcional y así hemos establecido que "la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible" (STC 40/1981), que "la proporcionalidad es, más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral" (STC 75/1985) y que "el sistema

mantenendo comunque una considerevole dose di discrezionalità, specie se finalizzata alla razionalizzazione del sistema<sup>617</sup>.

### 7.2.3 – PROVINCIAS E MUNICIPIOS

Il Titolo III della LOREG è dedicato alle elezioni municipali, che si svolgono ogni quattro anni contemporaneamente in tutto il paese (nella quarta domenica di maggio, l'ultima volta il 26 maggio 2019). In tutti i Municipi, le elezioni individuano solo i consiglieri, in numero legato alla popolazione residente<sup>618</sup>, ma sempre dispari. Saranno essi, una volta eletti, ad individuare il Sindaco a maggioranza assoluta<sup>619</sup>: in caso ciò risulti impossibile, sarà Sindaco di diritto il capolista del partito più votato, ma le altre forze potranno promuovere, a maggioranza assoluta, una mozione di censura che indichi un altro candidato alla carica<sup>620</sup>.

L'art. 180 LOREG specifica molto semplicemente che, nei Municipi con più di 250 abitanti, i consiglieri sono distribuiti con il medesimo procedimento descritto dall'art. 163 della stessa legge per l'elezione del *Congreso*<sup>621</sup>, con però due importanti differenze: non esistono circoscrizioni (neanche a Madrid o Barcellona) e la soglia di sbarramento è al 5%. Al contrario, nei Municipi di dimensione inferiore, il voto è simile a quello per il Senato: ogni elettore ha tanti voti quanti seggi da consigliere, meno uno, e risultano eletti semplicemente i candidati con più voti.

---

proporcional puede asumir, en consecuencia, diversas variantes: y no puede excluirse que el legislador autonómico, a la hora de configurar la variante concreta a seguir, en el uso de su libertad de configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad. En tanto el legislador autonómico se funde en fines o objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales"(STC 193/1989)." Enfasi aggiunta.

<sup>617</sup> Il Tribunale è molto esplicito nel garantire al legislatore questa ampia discrezionalità: si veda, per esempio, la sent. 75/85, Fundamentos Jurídicos, § 5, in cui si parla di un "considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo específico de escrutinio, así como en cuanto a la regulación de otros aspectos del proceso electoral; y esta indefinición únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador, y en la amplia diversidad de soluciones que este puede adoptar no cabe apreciar sino una confirmación de la naturaleza de las normas, que en otras ocasiones hemos considerado integrantes de un «bloque de la constitucionalidad» como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas, naturaleza que, en cuanto entraña un bien constitucional en sí mismo valioso, lejos de ser debilitada, ha de ser preservada y reforzada por este Tribunal."

<sup>618</sup> Si veda LOREG, art. 179: si assegnano 3, 5, 7, 9, 11, 13, 17, 21, 25 consiglieri ai Municipi con, rispettivamente, meno di 100, tra 101 e 250, tra 251 e 1000, tra 1001 e 2000, tra 2001 e 5000, tra 5001 e 10.000, tra 10.001 e 20.000, tra 20.000 e 50.000 e tra 50.001 e 100.000 abitanti; successivamente si aggiunge un consigliere ogni 100.000 abitanti, ma in modo che il totale rimanga dispari. Madrid ne ha ora 57.

<sup>619</sup> LOREG, art. 196. Il Sindaco deve necessariamente essere scelto tra i capilista.

<sup>620</sup> LOREG, art. 197. Ciò permette la continuità amministrativa e la cadenza quadriennale delle elezioni, stante che non è possibile "far cadere" il Sindaco senza trovare un sostituto. È interessante notare che lo stesso articolo punisce il trasformismo politico, rendendo sostanzialmente irrilevante che i consiglieri facenti parte del gruppo politico del Sindaco (ma non gli alleati in coalizione) votino contro di lui ("En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias"). Fino alla sentenza 151/2017, la stessa disciplina si applicava ai consiglieri che abbiano cambiato gruppo durante la consiliatura.

<sup>621</sup> "La atribución de los puestos de Concejales en cada Ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley, con la única salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción", LOREG art. 180.

Esiste poi la possibilità residuale del cd. regime di “Consiglio aperto” (*Concejo abierto*), prevista dall’art. 29 della *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, approvata sempre nel 1985<sup>622</sup>: nei Municipi dove per ragioni di convenienza o storiche la comunità decide di gestire direttamente l’amministrazione, l’Assemblea, composta da tutti i cittadini-elettori, elegge direttamente il Sindaco, che governa rendendo conto direttamente all’Assemblea, senza bisogno di un Consiglio o di consiglieri. L’Assemblea, dal canto suo, opera con i poteri di un Consiglio, per cui approva delibere e bilanci e può sfiduciare costruttivamente il Sindaco.

Eccettuato quest’ultimo caso, uno dei pochi esempi di democrazia (quasi) diretta non episodica<sup>623</sup> nel mondo occidentale, la legge elettorale dei Municipi appare, *prima facie*, in linea con i requisiti democratici previsti dalla Costituzione del 1978 e dalla successiva giurisprudenza del Tribunale costituzionale, in quanto gode della medesima disciplina generale e formula elettorale, fatta salva la soglia di sbarramento. Vale, anche in questo caso, quanto detto in merito ai sistemi autonomici: a causa della mancanza di circoscrizioni interne, la disciplina municipale è, in genere, ben più favorevole alle formazioni minori, il cui unico ostacolo all’entrata in Consiglio è la soglia di sbarramento al 5% a partire dai Municipi con più di circa 2000 abitanti. Dato il numero medio di seggi per circoscrizione alle elezioni del *Congreso* (350 membri eletti in 52 circoscrizioni; media 6,73 seggi/circoscrizione), si potrebbe perfino aggiungere che i Municipi con più di 250 abitanti (che eleggono 7 consiglieri) abbiano elezioni dai risultati più mediamente proporzionali rispetto a quelle nazionali.

Se nei Municipi le istanze di immediatezza democratica sono state decisamente tenute in considerazione dal legislatore elettorale, non si può dire esattamente lo stesso parlando delle Province: con l’eccezione delle Comunità Autonome uniprovinciali e insulari<sup>624</sup>, in cui le funzioni sono esercitate da organi direttamente elettivi, nelle restanti 38 Province la *Diputación provincial* è composta da un numero variabile di *diputados*<sup>625</sup> suddivisi in *partidos judiciales* (simili ai nostri mandamenti di Pretura, ora aboliti) che fungono da circoscrizioni elettorali. Assegnati a ciascun *partido* un numero di seggi proporzionale alla popolazione residente<sup>626</sup>, e a ciascun partito nel *partido* un numero di seggi proporzionale ai voti ottenuti nelle elezioni municipali<sup>627</sup>, i consiglieri municipali eletti in ciascun *partido* votano per selezionare, tra loro stessi, i candidati che diventeranno deputati<sup>628</sup>. Così costituita, la *Diputación* elegge a maggioranza assoluta (o, se non è possibile, relativa), il Presidente, che può essere sfiduciato con la medesima procedura prevista per il Sindaco.

Il sistema provinciale è quindi meno indiretto di quello previsto in Italia, perché l’assegnazione dei seggi è fatta sulla base dei risultati delle elezioni municipali, ma comunque nelle mani dei consiglieri, che devono selezionare personalmente i membri dell’organo. Va tuttavia sottolineato che partecipano alla distribuzione

---

<sup>622</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE 80, de 3 de abril de 1985 BOE-A-1985-5392.

<sup>623</sup> Ovvero legata all’amministrazione ordinaria di un ente territoriale, non a specifiche iniziative sottoposte a referendum popolare, come in Svizzera.

<sup>624</sup> Asturie, Baleari, Cantabria, Madrid, La Rioja, Navarra, Murcia, Ceuta e Mellilla. Nelle ultime due, gli organi autonomici, provinciali e municipali sono fusi. Nel País Vasco le tre Province sono rette da *diputaciones forales*, direttamente elettive, mentre in Navarra la *diputación foral* è stata mantenuta. Nelle Province insulari (Baleari e Canarie) esistono istituzioni differenti (*cabildos* nelle Canarie, *consejos* nelle Baleari), tendenzialmente di dimensione pari all’isola e direttamente elettivi.

<sup>625</sup> 25, 27, 31 o 51, a seconda che il numero di abitanti vada sia inferiore a 500.000, compreso tra 500.000 e 1.000.000, compreso tra 1.000.001 e 3.500.000 o superiore a questo numero. Si veda LOREG, art. 204.

<sup>626</sup> Ma in modo che ogni *partido* ne abbia almeno uno, in modo del tutto simile alla ripartizione dei seggi del *Congreso* tra le Province. È tuttavia vietato che un singolo *partido* abbia più dei tre quinti dei seggi totali.

<sup>627</sup> LOREG, art. 205. Con metodo d’Hondt, *ça va sans dire*, per esplicito rimando all’art. 163 LOREG.

<sup>628</sup> LOREG, art. 206.

dei seggi solo i partiti che abbiano ottenuto almeno un consigliere comunale nel *partido* di riferimento, pertanto si può facilmente immaginare che, in un *partido* composto da molti Municipi di piccole dimensioni, dove la soglia implicita di sbarramento è molto alta, alcuni partiti di dimensioni rilevanti possano venire esclusi dalla ripartizione. Inoltre, come è consuetudine nel sistema spagnolo, l'*apportionment* è effettuato a livello di *partido*, il che riduce ulteriormente la proporzionalità della *Diputación*. Per esempio, nella già citata Provincia di Badajoz, le elezioni del 2019 hanno prodotto una *Diputación* completamente controllata dal PSOE, che ha ottenuto 20 seggi su 27 con solo il 47,88% dei voti. Aggiungendo anche il PP e Ciudadanos, gli unici altri partiti che hanno ottenuto seggi, si arriva all'85,76% dei voti totali, il che presuppone che poco meno del 15% dei voti espressi nelle elezioni municipali sia andato irrimediabilmente disperso<sup>629</sup>. Ancora più assurdo è il risultato della Provincia di Cadice, dove il partito "La Linea 100x100", pur avendo solo il 2,94% dei voti a livello provinciale, ha ottenuto 2 seggi, a fronte di Ciudadanos che ne ha ottenuto uno con l'8,9%<sup>630</sup>.

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale sulla disciplina municipale, si nota che neanche in questo caso il Tribunale è stato particolarmente sollecito. Tuttavia, un recente caso, giunto ai giudici costituzionali tramite questione incidentale sollevata dalla *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias* (equivalente, grosso modo, ad un TAR di secondo grado), merita sicuramente una menzione particolare. I fatti si svolsero come segue: nel Municipio di Tacoronte, città di più di 20.000 abitanti dell'isola di Tenerife, le elezioni del 2011 avevano visto la vittoria del partito *Coalición Canaria* con 7 seggi, seguiti da PP e PSOE con 6 ciascuno e 2 di altri partiti, a formare il legittimo totale di 21 consiglieri. In base agli accordi di collaborazione raggiunti tra i vertici del partito nazionalista locale e il PSOE canario, le due forze si riunirono in coalizione ed elessero un Sindaco nazionalista con 13 voti. Due anni dopo, tuttavia, in violazione dell'accordo, cinque dei sei consiglieri socialisti appoggiarono la mozione di censura proposta dal PP, indicando uno dei ribelli come nuovo Sindaco. Il PSOE dell'arcipelago pertanto li espulse e i cinque passarono ad essere *concejales no adscritos* (diversi da quelli appartenenti al Gruppo Misto), ma mozione seguì il suo corso e il Sindaco fu sfiduciato.

Ora, a norma dell'art. 197 LOREG, il voto di consiglieri transfughi o che avevano supportato il Sindaco al momento della sua elezione non è rilevante in sede di mozione di sfiducia (perché anche la maggioranza assoluta necessaria viene aumentata del medesimo numero); sarebbero quindi stati necessari 16 voti per raggiungere il necessario *quorum*, circostanza che non si era verificata. Il Sindaco uscente quindi impugnò la delibera del Consiglio, vincendo in primo grado, ma la vicenda giunse al Tribunale costituzionale in quanto il giudice amministrativo d'appello dubitava della compatibilità dell'art. 197 LOREG con il diritto di partecipazione politica consacrato dall'art. 23 della Costituzione<sup>631</sup>.

---

<sup>629</sup> Dati da Ministerio del Interior, Resultados Diputaciones provinciales, 11 junio 2019, disponibile presso [https://resultados.eleccioneslocales europeas19.es/MUN2019/i/es/mun2019\\_diputaciones.pdf](https://resultados.eleccioneslocales europeas19.es/MUN2019/i/es/mun2019_diputaciones.pdf), 19/8/19. Per fare un altro esempio, nella Provincia di Ciudad Real la percentuale di voti dispersi ha raggiunto il 21,25% e solo due partiti (PSOE e PP) hanno ottenuto seggi.

<sup>630</sup> Ibid. Il risultato è probabilmente frutto di una eccezionale concentrazione dei voti per il partito avvantaggiato, probabilmente nel solo capoluogo di Provincia.

<sup>631</sup> Con le parole dell'ordinanza di rimessione, la norma pareva incostituzionale "por infringir el artículo 23.2 CE al privar del derecho al ejercicio del cargo público a los concejales disidentes con las instrucciones de los órganos directivos de sus partidos con ocasión de la votación de las mociones de censura, porque establece medidas equivalentes a la privación del derecho a voto en los plenos donde se decide la moción de censura." Auto de 31 de julio de 2014 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, citato da Tribunal Constitucional, Sentencia 151/2017, de 21 de diciembre de 2017. Cuestión de inconstitucionalidad 5210-2014, I.3.

Dopo aver riassunto le restrizioni che l'art. 23 pone al legislatore in materia di restrizione della rappresentanza democratica<sup>632</sup>, il Tribunale ritenne che le norme contro il *transfuguismo*, introdotte nel 2011<sup>633</sup>, pur perseguendo un fine costituzionalmente legittimo, andavano ad incidere sullo *ius in officium* dei rappresentanti locali, protetti, come i membri delle *Cortes*, dal divieto di mandato imperativo<sup>634</sup>. In sostanza, nella misura in cui la norma impugnata privava, *de facto*, certi consiglieri del loro diritto di voto su una questione di capitale importanza per il loro mandato rappresentativo, essa era incostituzionale, pur essendo astrattamente idonea e necessaria (ma fatalmente sproporzionata) al fine legittimo della stabilità del governo municipale<sup>635</sup>. Probabilmente temendo un'improvvisa tempesta di mozioni di censura in tutti i Municipi del paese, il Tribunale limitò la portata della sua pronuncia, sia temporalmente (a partire dalla successiva tornata elettorale, che si sarebbe tenuta nel 2019), sia giuridicamente (eliminando solo la parte relativa ai consiglieri che avessero cambiato gruppo, ma mantenendo quella che si riferisce ai consiglieri appartenenti al gruppo del Sindaco<sup>636</sup>).

Per il resto, la disciplina delle elezioni municipali e provinciali difficilmente potrà essere oggetto di attenzioni da parte del Tribunale costituzionale, a meno di rivoluzionarie pronunce che modifichino l'attuale giurisprudenza, magari partendo dal livello statale che, come abbiamo visto, è forse il più passibile di censura.

#### 7.2.4 – CONFRONTO CON L'ITALIA

Per non lasciare che questa panoramica del sistema spagnolo rimanga uno sterile esercizio di ricerca, è necessario quantomeno confrontare quanto appena esposto con la situazione presente in Italia, così da poter identificare meglio le caratteristiche tipiche del nostro ordinamento ed evidenziare eventuali storture o aporie.

Innanzitutto, salta immediatamente all'occhio l'incredibile omogeneità dei sistemi elettorali tra i vari livelli di governo; in tutto il territorio spagnolo, infatti, esistono solo due modalità di voto: il proporzionale a lista bloccata con metodo d'Hondt e soglia di sbarramento (*Congreso*, Assemblee autonome, Province e Municipi con più di 250 abitanti) e il maggioritario plurinominali (*Senado*, Municipi con meno di 250 abitanti), di cui il primo è di gran lunga il più diffuso. Come abbiamo visto, invece, in Italia convivono una molteplicità di sistemi, che comprendono elementi posti all'interno della stessa legge elettorale statale (proporzionale per i due terzi e maggioritaria uninominale per il restante terzo). Ciò può essere

---

<sup>632</sup> "(i) que el legislador no puede imponer en el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) restricciones que, más allá de los imperativos del principio de igualdad y desde la perspectiva constitucional, no se ordenen a un fin legítimo (por todas, STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6); (ii) que el artículo 23.2 CE determina, una vez dispuesta la facultad representativa de que se trate (aquí la moción de censura en el ámbito local), que su regulación no podrá conllevar restricciones ilegítimas contrarias a la garantía de igualdad, puesto que, como recordara la STC 10/1983, de 21 de febrero, la libertad del legislador para desarrollar el artículo 23.2 CE cuenta, entre otras limitaciones que aquí no están a debate, con las generales que derivan de ese principio; (iii) adicionalmente, en los términos de la STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2, que en los cargos que se alcanzan a través de elección popular y tienen, por tanto, naturaleza representativa, 'los requisitos que señalen las Leyes' a que se refiere el artículo 23.2 C.E. sólo serán admisibles en la medida en que sean congruentes con su naturaleza y que «su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales», debiendo, por tanto, este Tribunal revisar si ha quedado afectada su integridad." STC 151/2017, II.6.

<sup>633</sup> Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

<sup>634</sup> Che, per una curiosa coincidenza, è contenuto nell'art. 67 delle Costituzioni spagnola e italiana. Si veda STC 151/2017, II.6.c.

<sup>635</sup> Id., II.7.

<sup>636</sup> Con il curioso effetto che la lettera e) del primo comma del medesimo articolo 197 continua a riferirsi ai "tre capoversi" della lettera a), quando ne sono sopravvissuti solo due.

ragionevolmente imputato, in primo luogo, alla statuizione costituzionale del sistema elettorale, che in Spagna è decisamente chiara in merito ai caratteri fondamentali del sistema (circoscrizioni provinciali, rappresentanza proporzionale) mentre in Italia è notoriamente assente; in secondo luogo, sempre parlando della Costituzione, il testo spagnolo del 1978 prevede la medesima forma di governo per lo Stato centrale e le Comunità Autonome (come accadeva in Italia fino alla riforma del Titolo V, mentre ora essa è considerevolmente diversa tra i due livelli); è logico quindi pensare che la legge elettorale, in questo caso, non determini, ma si adatti alla forma di governo. Infine, non può non aver giocato un peso la stabilità intrinseca del sistema spagnolo, contrapposto alla sistemica, seppur recente, italiana frenesia in materia di legislazione elettorale<sup>637</sup>.

Se, da un lato, la scelta spagnola porta senza dubbio ad una maggiore facilità di comprensione e praticità per i cittadini<sup>638</sup> (nonché per le autorità elettorali), dall'altra potrebbe risultare poco funzionale a causa dei compiti differenti che le diverse istituzioni sono chiamate a svolgere: un Sindaco senza maggioranza potrebbe avere notevoli problemi a far approvare il bilancio al Consiglio o a prendere decisioni coerenti ed efficienti su questioni estremamente pratiche e di immediata applicazione, a differenza di un Governo nazionale, impegnato a tempo pieno in negoziazioni con gli alleati politici, ma con risorse e personale ampiamente sufficiente per gestire eventuali crisi. In Italia, si è visto, sono molto pochi i sistemi elettorali che preludono ad una situazione di questo tipo, all'infuori di quello previsto per le Camere (si pensi a Bolzano, Valle d'Aosta, Marche, Sicilia e Lazio).

I due paesi mediterranei sono invece molto simili nell'impianto regolatorio delle elezioni, in particolare per quanto riguarda quelle norme generali (formazione dei seggi, procedimento di presentazione delle liste, ricorsi, regime di incandidabilità/incompatibilità/ineleggibilità): si ha una normativa nazionale che si applica, *mutatis mutandis*, in tutte le elezioni (in Spagna, la parte generale del LOREG, in Italia, il TU 361/57 che, in teoria, è solo per la Camera), ma ogni Regione/Comunità Autonoma può aggiungere o modificare alcune parti della disciplina (tipicamente, il numero di firme necessario per la presentazione delle liste, le cause di incompatibilità/ineleggibilità e la formula elettorale). Province e Comuni sono invece unicamente soggetti alla disciplina statale. Eludono questo schema, in Italia, solo le Regioni a Statuto speciale, che hanno approvato una normativa completa, e soprattutto hanno competenza anche sugli Enti Locali loro sottoposti. La Spagna è molto più omogenea, da questo punto di vista, perché le uniche deviazioni dall'assetto presentato sono rappresentate dalle Comunità uniprovinciali, insulari o composte da un'unica municipalità.

In ultimo, l'analisi della giurisprudenza spagnola non ha sicuramente permesso di costruire un "codice elettorale costituzionale", in quanto il Tribunale semplicemente non si è mai occupato di numerosi aspetti della legislazione elettorale. Sicuramente ha qui giocato un ruolo la comparativamente ridotta età di servizio del Tribunale spagnolo, in confronto alle Corti italiana e tedesca, dato che invece, per quanto riguarda i binari di accesso, la Spagna è sicuramente meglio posizionata dell'Italia<sup>639</sup>. Inoltre, cercando di

---

<sup>637</sup> Nel senso che in Spagna, nonostante le diverse maggioranze che si sono succedute, nessun partito ha mai fatto della modifica della normativa sulle elezioni una propria bandiera (anche perché, volendo pensar male, le storture antiproporzionali hanno sempre giovato ai partiti di maggioranza). Altri fattori concorrono a considerare il sistema spagnolo relativamente stabile: la presenza di un Esecutivo ben più forte di quello italiano, un'istituzione monarchica solida e precise regole costituzionali in merito alla ricerca di maggioranze e al ricorso alle urne. Con l'esclusione della monarchia, inoltre, tutte queste caratteristiche sono state replicate negli altri livelli di governo. Non c'è bisogno di ribadire invece che in Italia nessuna di queste considerazioni può essere fatta.

<sup>638</sup> Che possono ragionevolmente arrivare a conoscere il sistema (con tutte le conseguenze del caso in termini di voto strategico) in pochi anni/turni elettorali anche senza impiegare tempo e risorse per tenersi aggiornati.

<sup>639</sup> E i ricorsi della minoranza parlamentare, del *Defensor del Pueblo* e di *amparo* valgono a dimostrarlo. Si rimanda all'art. 162 della Costituzione spagnola.

dare un giudizio complessivo, si può affermare che il paese iberico presenti decisamente meno profili problematici, dal punto di vista della costituzionalità dei suoi sistemi elettorali, rispetto al nostro<sup>640</sup>.

### **7.3 – GERMANIA**

Come è noto, la Germania post-bellica è tornata a un ordinamento federale, articolato in 16 *Länder* con ampi poteri legislativi e autonomia finanziaria. In quanto enti costitutivi della federazione (che hanno sempre preceduto lo stato tedesco, sia dal punto di vista storico, sia da quello politico<sup>641</sup>), essi hanno ordinamenti autonomi e sono dotati di istituzioni proprie. Chiaramente, ciò significa anche che i *Länder* hanno il potere di definire il proprio sistema elettorale, in osservanza dei principi contenuti nelle rispettive Costituzioni, nonché dei diritti fondamentali dei cittadini garantiti a livello federale (in particolare l'art. 3 del *Grundgesetz*<sup>642</sup>, che contiene il principio di uguaglianza, e, come vedremo, l'art. 21).

Per quanto riguarda i livelli sub-federali<sup>643</sup>, a differenza dell'Italia, la Costituzione tedesca prevede esplicitamente, all'art. 28, che in ogni ente territoriale locale (*Land, Kreis e Gemeinde*, che corrispondono molto impropriamente a Regione, Provincia e Comune in Italia<sup>644</sup>) i cittadini siano rappresentati da un'assemblea rappresentativa ad elezione diretta, libera, eguale e segreta<sup>645</sup>. Va notato che questa disposizione non crea, secondo il BVerfGE, diritti in capo agli individui<sup>646</sup>, ma solo un dovere di garanzia

---

<sup>640</sup> Alcuni autori, tuttavia, lamentano una sostanziale sudditanza psicologica del Tribunale di fronte alle scelte legislative. Si veda J.O. Araujo, *Las barreras electorales*, Valencia, 2017, p. 177, a proposito della sentenza 225/98 sulle soglie oltre il 5% (autorizzate se esistono *poderosas razones*, che però non vengono specificate).

<sup>641</sup> È noto che il Secondo Reich nacque grazie all'unione di tutti gli Stati tedeschi dopo la vittoria prussiana contro i francesi nel gennaio del 1871. Similmente, l'attuale Repubblica federale è il risultato dell'unione dei *Länder* sotto controllo alleato dopo la Seconda Guerra Mondiale.

<sup>642</sup> Tecnicamente, la Repubblica federale tedesca non ha mai approvato una Costituzione (*Verfassung*), a causa della difficile e giuridicamente precaria situazione postbellica, ma solo una "Legge Fondamentale" (*Grundgesetz – GG*, la cui citazione ufficiale è "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist").

<sup>643</sup> Nota lessicale: useremo la dicitura "federale" per riferirci alla Repubblica federale tedesca e "statale" per i *Länder*.

<sup>644</sup> Il sistema è in realtà molto più complesso di quello italiano, in quanto a) ogni *Land* è libero di organizzare la propria divisione interna come meglio creda b) esistono notevoli differenze tra distretti urbani e rurali e c) a seconda dell'ampiezza del distretto, i poteri ad esso assegnati variano.

<sup>645</sup> Non è esplicitamente previsto il criterio dell'universalità del suffragio nell'art. 28, in quanto implicito nel concetto di elezione "diretta" (che richiede quindi che i cittadini esprimano il loro voto, non i loro rappresentanti) e nel fatto che lo stesso art. 28 conceda il diritto di voto ai cittadini UE. L'universalità è invece esplicita nell'art. 38 sull'elezione del Bundestag: "(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.(2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt. (3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz." In inglese "(1) Members of the German Bundestag shall be elected in general, direct, free, equal and secret elections. They shall be representatives of the whole people, not bound by orders or instructions, and responsible only to their conscience. (2) Any person who has attained the age of eighteen shall be entitled to vote; any person who has attained the age of majority may be elected. (3) Details shall be regulated by a federal law".

<sup>646</sup> Si veda BVerfGE, Urteil vom 5. April 1952, 2 BvH 1/52 1, 208 § 89-90: „Eine solche Auslegung ist aber nicht möglich. Art. 28 GG gilt nicht in den Ländern mit der Wirkung, daß er unmittelbar Rechte des einzelnen Wählers kraft Bundesrechts begründen würde. Er steht in dem Abschnitt „Der Bund und die Länder“ und betrifft das bundesrechtliche Verhältnis der Länder zum Bund. Er sichert die Homogenität der verfassungsmäßigen Ordnung, indem er den Ländern Pflichten gegenüber dem Bund auferlegt (vgl. v. Mangoldt, DÖV 1950, 573). Dem entspricht seine Wortfassung („... muß ... haben ...“). Der Bund seinerseits gewährleistet im Art. 28 Abs. 3 diese verfassungsmäßige Ordnung der Länder. Nur er kann also aus einer Verletzung der Grundsätze des Art. 28 Abs. 1 Rechte herleiten. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß § 91 Satz 1 BVerfGG den Gemeinden wegen der

dell'effettiva democraticità degli ordinamenti locali, che è assicurata dalla Federazione, similmente a quanto accade in altri ordinamenti federali<sup>647</sup>.

*(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.*

....

*(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.*<sup>648</sup>

Come risultato di questa disposizione, comunque, in tutte le istituzioni locali esistono un Consiglio e un singolo Governatore/Sindaco, eletto dal Consiglio stesso o direttamente dai cittadini ed eventualmente coadiuvato da una Giunta. A differenza dell'Italia, dove solo dal 2001 alle Regioni (e solo ad esse) è stato dato il potere di stabilire la propria disciplina elettorale, e solo nei limiti dei principi fissati con legge della Repubblica (mentre allo Stato è riservata la normativa provinciale e comunale), la Legge Fondamentale non specifica la competenza in materia di leggi elettorali locali<sup>649</sup>: ciò, per la clausola di potestà residuale contenuta nell'art. 70, primo comma<sup>650</sup>, automaticamente assegna ai *Länder* il potere di definire i sistemi elettorali propri e degli enti inferiori, (in quest'ultimo caso negli oggettivamente larghi limiti dell'art. 28 sopra richiamato). Purché infatti il sistema elettorale sia "diretto, eguale, libero e segreto", qualunque tipo di formula elettorale sembrerebbe accettabile. Va tuttavia ricordato che ogni *Land* ha una sua Costituzione statale e un suo sistema interno di sindacato costituzionale, che potrebbe influire in modo rilevante sui requisiti previsti per i sistemi elettorali. Inoltre, il BVerfGE ha più volte ritenuto applicabile l'art. 21 GG, equivalente del nostro art. 49 Cost. e che garantisce la libertà di associazione partitica, a tutte le elezioni; la

---

Verletzung des [BVerfGE 1, 208 (237)] Art. 28 Abs. 2 GG durch ein Gesetz des Landes die Verfassungsbeschwerde gibt.“

<sup>647</sup> Tipico esempio, l'art. IV, sezione 4, della Costituzione USA: "The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government".

<sup>648</sup> In inglese: "(1) The constitutional order in the *Länder* must conform to the principles of a republican, democratic and social state governed by the rule of law, within the meaning of this Basic Law. In each *Land*, county and municipality the people shall be represented by a body chosen in general, direct, free, equal and secret elections. In county and municipal elections, persons who possess citizenship in any member state of the European Community are also eligible to vote and to be elected in accord with European Community law. In municipalities a local assembly may take the place of an elected body. ... (3) The Federation shall guarantee that the constitutional order of the *Länder* conforms to the basic rights and to the provisions of paragraphs (1) and (2) of this Article.", Qui e altrove, per il *Grundgesetz* e le altre leggi federali tedesche, si veda Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html), 7/8/19.

<sup>649</sup> Solo per il Bundestag l'art. 38 prevede la necessità di una legge federale per la regolamentazione delle elezioni, che è attualmente il BWahlG, 07.05.1956: "Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) geändert worden ist".

<sup>650</sup> Art 70 GG: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. In inglese: "The Länder shall have the right to legislate insofar as this Basic Law does not confer legislative power on the Federation."



Corte ha tuttavia esteso per via interpretativa questa libertà così da comprendere il diritto di “uguale opportunità” (*Chancengleichheit*) di tutti i candidati, in qualunque elezione, ad essere eletti<sup>651</sup>.

Prima di addentrarci nelle specifiche dei vari sistemi elettorali elaborati dai *Länder*, è necessario pertanto verificare il sistema di sindacato costituzionale sulle leggi degli stessi, così da porre le basi per l’analisi dell’eventuale giurisprudenza costituzionale. Bisogna innanzitutto premettere che sia il Bundesverfassungsgericht (BVerfGE), sia ciascun tribunale costituzionale (o alta corte) dei *Länder* è in grado di valutare la legittimità delle fonti primarie di origine locale, per cui, potenzialmente, la giurisprudenza costituzionale potrebbe variare in ciascun *Land*, esclusi i principi che il BVerfGE fissasse in merito all’art. 28 GG. Ai fini di questa tesi, cercheremo di concentrarci essenzialmente sulla giurisprudenza federale in materia di formula elettorale (tralasciando, quindi, altri aspetti del diritto elettorale), citando quella statale in quanto condivisa, a livello federale, dalle Corti costituzionali dei *Länder*. Come al solito, cercheremo di enucleare dalle decisioni delle Corti i principi costituzionali in materia elettorale, per poi verificare se i sistemi attualmente in vigore li rispettano.

In relazione alla *vexata quaestio* dell’applicabilità, a cui è dedicato l’intero capitolo V di questa tesi, è forse sotto questo aspetto che la Germania si differenzia di più dall’Italia: se è infatti innegabile che il BVerfGE abbia emesso numerose pronunce relative alla sola legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz – BWG*), si può facilmente argomentare che esse, al di là delle differenze procedurali accennate *supra*, esprimano principi validi anche per le leggi elettorali dei *Länder*. Va infatti tenuto conto del fatto che la Corte tedesca, a differenza di quella italiana, non sembra particolarmente entusiasta di differenziare la tutela del diritto di voto tra livello federale e statale (mentre, come vedremo, esiste una forte cesura tra questi ultimi e il livello locale). Ciò è probabilmente dovuto a quattro ordini di motivi: *in primis*, l’essenza federale dell’ordinamento tedesco, da cui deriva l’impraticabilità, giuridica e politica, di porre sostanziali *distinguo* tra gli enti federati e il *Bund*. *In secundis*, le argomentazioni su cui si basano molte delle sentenze sono di stretta applicazione di diritti che il *Grundgesetz* non limita alle sole elezioni federali, come l’uguaglianza ex art. 3 GG e la parità di chances per i partiti ex art. 21 GG. *In tertiis*, come vedremo, il sistema federale ricalca quasi alla perfezione i sistemi statali, per cui è molto difficile che la Corte, decidendo sul primo, non pensi anche ai secondi<sup>652</sup>. *In quartis*, storicamente, il diritto elettorale è stato oggetto di una particolare ricerca di omogeneità tra i vari livelli di governo, fin dalla Costituzione di Weimar<sup>653</sup>. La nostra analisi quindi comprenderà anche i principi derivati da sentenze relative al BWG, in quanto applicabili anche alle leggi elettorali dei *Länder*.

---

<sup>651</sup> Si veda, per esempio, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, Rn. (1-149) § 101: “Der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber findet für die Parteien seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG. Beruht die Demokratie auf der freien Konkurrenz von Meinungen und Interessen, so müssen die Parteien und Gruppen, die sich die unterschiedlichen Meinungen zu eigen machen, unter den gleichen Bedingungen, mit den gleichen Chancen am politischen Wettbewerb teilnehmen können. Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien versteht sich deshalb als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst (vgl. BVerfGE 1, 208 <242>). Es ergibt sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt, und aus dem vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes”.

<sup>652</sup> Prova ne è anche il fatto che in molte decisioni del BVerfGE in merito al BWG la Corte cita i Tribunali costituzionali dei *Länder*. Si veda, per esempio, Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 3. Juli 1957, 2 BvR 9/56, BVerfGE 7, 63 = DÖV 1957, 715, § 17, in cui si cita una decisione della Corte costituzionale della Baviera.

<sup>653</sup> In cui il sistema proporzionale era imposto per tutte le elezioni, art. 17.2/3, che estendeva i *Grundsätze der Verhältniswahl* fino alle elezioni comunali. Si veda K. Nieding, *Das Prinzip der Homogenität in den Verfassungen des deutschen Reiches von 1849, 1871 und 1919 unter besonderer Berücksichtigung des Artikels 17 der geltenden Reichsverfassung*, Jena, 1926. Esistono anche alcune decisioni dello *Staatsgerichtshof* di metà degli anni Venti: i giudici di Lipsia avevano censurato alcune leggi elettorali statali perché imponevano ai partiti di versare cauzioni o raccogliere firme per poter partecipare alle elezioni, in violazione della *Chancengleichheit*.

Come ultima premessa, riguardo all'accesso alla Corte costituzionale federale per instaurare un giudizio sulle varie formule elettorali<sup>654</sup>, il *Grundgesetz* e la legge attuativa della Corte (BVerfGG)<sup>655</sup> si dimostrano ben più permissivi della Costituzione italiana, permettendo almeno sei diversi binari: innanzitutto, per quanto riguarda il Bundestag, l'art. 41 GG (equivalente dell'art. 66 della nostra Costituzione), permette di impugnare davanti alla Corte le decisioni dell'Aula in sede di verifica dei poteri<sup>656</sup>; in secondo luogo, i Comuni possono impugnare leggi federali e dei *Länder* che ledano i loro diritti di autogoverno ex art. 28 GG<sup>657</sup>; in terza battuta, trattandosi di diritto dei *Länder*, è percorribile la strada del ricorso in via principale (*abstrakte Normenkontrolle*) da parte del Governo, di un *Land* o di un quarto dei membri del Bundestag<sup>658</sup>; il quarto metodo, possibile solo in alcuni *Länder*, richiede che le autorità locali qualifichino il BVerfGE come la loro Corte costituzionale, così da poterla adire direttamente in determinati casi<sup>659</sup>; inoltre, come in Italia, è previsto il ricorso in via incidentale (*konkrete Normenkontrolle*) attraverso un qualunque giudice *a quo*, inclusi soprattutto i Tribunali costituzionali dei *Länder*<sup>660</sup>; infine, come è noto, ogni cittadino può adire il BVerfGE per lamentare la violazione di un suo "diritto fondamentale" (*Grundrecht*) da parte di una qualunque autorità pubblica, nel procedimento universalmente noto come *Verfassungsbeschwerde*<sup>661</sup>.

### 7.3.1 – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL *BUNDESWAHLGESETZ*

Passando quindi all'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale<sup>662</sup>, bisogna premettere che il BVerfGE (anche agendo come Corte costituzionale statale) è intervenuto numerose volte sul sistema elettorale della Federazione, che, come è noto, si incardina sul concetto di *personalisierte*

---

<sup>654</sup> Esiste un'ulteriore possibilità di ricorso, riservata ai partiti che siano stati esclusi per decisione dell'Ufficio Elettorale Federale, ma si tratta di una materia che esorbita dallo scopo di questa tesi.

<sup>655</sup> Si veda Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) § 13.

<sup>656</sup> Art. 41 GG: "(1) Die Wahlprüfung ist Sache des Bundestages. Er entscheidet auch, ob ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft verloren hat. (2) Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig. (3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz." In inglese: "(1) Scrutiny of elections shall be the responsibility of the Bundestag. It shall also decide whether a Member has lost his seat. (2) Complaints against such decisions of the Bundestag may be lodged with the Federal Constitutional Court. (3) Details shall be regulated by a federal law." È rilevante questa citazione perché l'ordinamento fa riferimento alla procedura di *Wahlprüfungsbeschwerde* prevista per il Bundestag anche per altre elezioni, prima fra tutte quella dei 96 membri del Parlamento europeo spettanti alla Germania. Si veda Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz - EuWG) § 26. Questa disposizione ha dato modo al BVerfGE di pronunciarsi nei due celebri casi del 2011 e 2014 in cui ha dichiarato incostituzionali le soglie di sbarramento al 5% e al 3% poste dal legislatore per le elezioni europee.

<sup>657</sup> Il BVerfGE solo però rispetto alla Legge Fondamentale, mentre le Corti costituzionali dei *Länder* anche rispetto alle Costituzioni locali. Si veda l'art. 93, primo comma, del GG: „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: ... 4b. über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Artikel 28 durch ein Gesetz, bei Landesgesetzen jedoch nur, soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann;“ In inglese: "The Federal Constitutional Court shall rule: .... 4b. on constitutional complaints filed by municipalities or associations of municipalities on the ground that their right to self-government under Article 28 has been infringed by a law; in the case of infringement by a *Land* law, however, only if the law cannot be challenged in the constitutional court of the *Land*;"

<sup>658</sup> Si veda GG, art. 93, primo comma, (2).

<sup>659</sup> Questa procedura è prevista dall'art. 99 GG.

<sup>660</sup> Si veda GG, art. 100.

<sup>661</sup> Art. 93, primo comma, (4a): "über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein;"

<sup>662</sup> Per una banca dati di tutte le decisioni delle Corti costituzionali tedesche (federale e statali) in materia elettorale si veda <https://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/index59.htm>, 8/8/19.

*Verhältniswahl*<sup>663</sup>. La prima pronuncia di rilievo risale al 1957, l'anno dopo l'approvazione del BWG, quando, in sede di *Wahlprüfung*, alcuni elettori lamentarono una violazione dell'immediatezza dell'elezione e della parità di chances per tutti i candidati a causa della previsione di liste bloccate. Il BVerfGE rispose che l'elezione del Bundestag manteneva il carattere di elezione diretta grazie all'*Erststimme*, mentre la parità di chances per i candidati si desumeva dal fatto che, in caso di surrogazione di un deputato eletto nelle liste, il successivo sarebbe stato scelto; per la Corte, ciò equivaleva a significare che *tutti i candidati in lista* erano stati potenzialmente eletti, e che comunque nessun candidato era costretto a sottomettersi alle decisioni del partito, potendo candidarsi indipendentemente nei collegi uninominali<sup>664</sup>.

La Corte inaugurò così un lungo periodo di sostanziale difesa della normativa elettorale federale, che si è interrotto solo recentemente. Successive decisioni riguardarono:

- Lo squilibrio causato dall'assegnazione dei seggi aggiuntivi (125 elettori impugnarono la delibera del Bundestag che certificava il risultato delle elezioni del 1961, nonostante si fossero verificati degli squilibri di distribuzione dei seggi tra i vari *Länder* durante l'assegnazione dei mandati aggiuntivi. Il BVerfGE ritenne tuttavia accettabile la leggera sproporzione che si era venuta a creare, giustificandola con la necessità di garantire il corretto funzionamento del sistema proporzionale personalizzato e imputandola alla distribuzione discrezionale dei seggi<sup>665</sup>, più che a specifico intento discriminatorio del legislatore). Bisogna ricordare che fino alle riforme degli anni 2011-2013 il sistema non forniva metodi per correggere l'effetto antiproporzionale degli *Überhangmandate*, che venivano semplicemente assegnati ai partiti nei *Länder* in cui erano stati vinti, aumentando il totale dei membri del Bundestag. Allo stesso modo, la Corte ritenne infondato il ricorso di due elettori che lamentavano la diversa consistenza della popolazione dei vari collegi uninominali (che altera il

---

<sup>663</sup> Ovvero "voto proporzionale personalizzato", in cui agli elettori sono dati due voti: il primo a determinare il vincitore in collegi uninominali, il secondo per la distribuzione proporzionale di *tutti i seggi* del Bundestag. Di fatto, si tratta di un sistema proporzionale in cui la metà (circa) dei deputati è scelta tramite collegi uninominali. Per un'analisi approfondita del sistema e della sua storia si veda A. Gratterer, *La formula e il risultato*, cit., pp. 61-72.

<sup>664</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 3. Juli 1957, 2 BvR 9/56, BVerfGE 7, 63 = DÖV 1957, 715. Va notato che la Corte riconobbe il potenziale pericolo per la proporzionalità dell'elezione sorgente dall'assegnazione degli *Überhangmandate*: "Daraus, daß das Bundeswahlgesetz durch die Zulassung von Überhangmandaten ausnahmsweise das Stimmgewicht einzelner Wähler erfolgreicher Parteikandidaten verdoppelt, kann mithin nicht gefolgert werden, daß es verfassungswidrig sei, wenn es die Zweitstimmen der Wähler erfolgreicher parteiloser Einzelkandidaten nicht berücksichtigt und damit eine regelwidrige Verdoppelung des Stimmgewichts dieser Wähler ausschließt. Gewiß eröffnet das Institut der Überhangmandate Manipulationsmöglichkeiten. Deren Verfassungsmäßigkeit müßte aber im Falle eines Mißbrauchs angezweifelt werden." Id., § 31-32.

<sup>665</sup> NB "discrezionale", in questo contesto, assume il significato matematico di "esprimibile solo con numeri interi": in pratica, significa che non si possono attribuire frazioni di seggi, anche se il calcolo condurrebbe ad un simile risultato. Si veda Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1963, 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, 130 § 25: „[Die Differenzierung des Stimmgewichts von Wählern, deren Parteien keine [BVerfGE 16, 130 (140)] Überhangmandate erzielen, und Wählern solcher Parteien, denen dies gelingt] ist vielmehr nur insoweit mit dem Grundsatz der gleichen Wahl vereinbar, als sie die notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl ist. Das Bundeswahlgesetz hat vor den Verhältnisausgleich eine Personenwahl nach relativer Mehrheit in den Wahlkreisen gesetzt. Durch die Vorschaltung der Mehrheitswahl soll eine engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, geknüpft werden. In diesem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl findet die aus der Zulassung von Überhangmandaten sich ergebende Modifizierung der Erfolgswertgleichheit ihre Rechtfertigung (BVerfGE 7, 63 <74 f.>). Überhangmandate sind daher nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als ihre Zuteilung die notwendige Folge des spezifischen Zieles der personalisierten Verhältniswahl ist. Eine über diese Besonderheit der personalisierten Verhältniswahl hinausgehende Differenzierung des Stimmgewichts ist in Anbetracht der Formalisierung der Wahlrechtsgleichheit daher nicht zu rechtfertigen.“

potere di voto degli elettori). Il BVerfGE tuttavia, guardando al sistema nel suo complesso, ritenne che la proporzionalità (e quindi l'uguaglianza del voto) fossero sufficientemente tutelate<sup>666</sup>.

- Il metodo di distribuzione proporzionale dei seggi (d'Hondt vs. Hare, entrambi inevitabilmente iniqui, in modo diverso, con il primo che, di norma, favorisce leggermente i partiti maggiori)<sup>667</sup>.
- La clausola di sbarramento al 5%<sup>668</sup> (ritenuta eccezionalmente applicabile su base statale solo nel 1990, nelle prime elezioni dopo la riunificazione<sup>669</sup>) e quella dei 3 mandati singoli, che era stata portata alla ribalta nel 1993 a causa del risultato eccezionale del PDS (erede del partito egemone della DDR, il SED), il quale ottenne 30 seggi al Bundestag pur avendo ottenuto solo il 4,4% su base nazionale, grazie alla vittoria in quattro collegi di Berlino<sup>670</sup>.
- La possibilità di un doppio conteggio del voto, se l'elettore, usando il perfettamente legale *panachage* tra primo e secondo voto, va a eleggere con il primo un candidato indipendente<sup>671</sup>. Va notato che candidati indipendenti sono riusciti a vincere nei collegi uninominali solo nelle elezioni del 1949, e comunque una riforma del 2011 ha corretto la stortura.
- I mandati in eccesso: su richiesta del *Land* della Bassa Sassonia (*Niedersachsen*), il BVerfGE esaminò la clausola del BWG che permetteva ai partiti di conservare i mandati in eccesso, nonostante ciò modificasse la proporzione dei seggi rispetto alla distribuzione data dai secondi voti. Il Secondo Senato non riuscì a trovare una maggioranza, quindi la legge rimase intatta<sup>672</sup>. Tuttavia, il BVerfGE modificò la legge elettorale nel 1998, stabilendo che in caso di surrogazione di un deputato eletto con un *Überhangmandat*, il seggio rimanesse vacante<sup>673</sup>.

Nel 2008-2012, tuttavia, la Corte decise due casi rilevanti sulla legge elettorale federale, con pesanti implicazioni dal punto di vista della formula elettorale: nel primo, in sede di *Wahlprüfung*<sup>674</sup> delle elezioni 2005 ma subito dopo la riforma elettorale del 2008<sup>675</sup>, la Corte stabilì, con un ragionamento incredibilmente complesso, che il combinato disposto dell'art. 6, commi quarto e quinto, e 7, comma terzo,

---

<sup>666</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26. August 1961, 2 BvR 322/61, BVerfGE 13, 127 = DÖV 1961, 866.

<sup>667</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. November 1988, 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 = NJW 1989, 1348 = DVBl 1989, 150 = BayVBl 1989, 529 § 6: „Auf die nach dem Verfahren Niemeyer bruchteilsmäßig exakt berechneten Mandatsansprüche der Parteien müssen die Sitze ganzzahlig zugeteilt werden. Die Verteilung von Resten ganzer Zahlen auf zu vergebende ganze Sitze führt zwangsläufig dazu, daß die für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmen für die Zuteilung von Sitzen real unterschiedlichen Erfolgswert haben“.

<sup>668</sup> *Ex multis*, Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23. November 1988, 2 BvC 3/88, BVerfGE 79, 161 = NJW 1989, 1347 = DVBl 1989, 149 = BayVBl 1989, 240. La giurisprudenza del BVerfGE sulla *Sperrklausel* è stata a lungo studiata dalla dottrina italiana: S. Furlani, "Un nuovo sistema elettorale misto tedesco", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1953, p. 180; M.D. Poli "La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 1257 e ss.; S. Ortino, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, 1966; D. Schefold, "Sviluppi attuali nel sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania", *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1987, p. 366.

<sup>669</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 29. September 1990 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. September 1990 -- 2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90 --.

<sup>670</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 1997, 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 = NJW 1997, 1568 = DVBl 1997, 784 = DÖV 1997, 595 = BayVBl 1997, 429.

<sup>671</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 29. September 1990 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. September 1990 -- 2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90 --.

<sup>672</sup> 4 giudici votarono per l'incostituzionalità e 4 no. Si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 1997, 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 = NJW 1997, 1553 = DVBl 1997, 767 = DÖV 1997, 591 = JZ 1997, 669.

<sup>673</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26. Februar 1998, 2 BvC 28/96, BVerfGE 97, 317 = NJW 1998, 2892 = DVBl 1998, 579 = DÖV 1998, 595 = BayVBl 1998, 654 = JuS 1999, 816. È stata tuttavia approvata successivamente una modifica del BWG che permette comunque la surrogazione con il primo non eletto.

<sup>674</sup> Per essere precisi, avendo sollevato questione incidentale di costituzionalità del BWG durante la *Wahlprüfung*.

<sup>675</sup> Che aveva semplicemente sostituito il metodo Hare con il matematicamente superiore Sainte-Laguë.

del BWG era incostituzionale nella misura in cui permetteva l'effetto di peso negativo del voto. Secondo i giudici di Karlsruhe, la possibilità che il secondo voto riducesse, anziché aumentarle, le probabilità di ottenere un seggio<sup>676</sup> violava palesemente (*in eklatanter Weise*) l'uguaglianza del voto e, pertanto, l'art. 38 GG<sup>677</sup>. Come è costume nel sistema tedesco, il BVerfGE impose al legislatore di modificare la disciplina entro il 30 giugno 2011 (ben sapendo che ormai era tardi per intervenire prima delle elezioni 2009). Tuttavia, il rimedio escogitato dal governo CDU/CSU/FDP<sup>678</sup>, consistente nell'inversione dell'ordine delle fasi di assegnazione dei seggi (prima ai *Länder* sulla base della popolazione, poi ai partiti in ogni *Land*, con recupero dei resti su base nazionale e preferenza assoluta per i *Länder* con *Überhangmandate*) non soddisfò la Corte, che tornò sull'argomento l'anno successivo, su richiesta dei deputati dell'SPD e dei Verdi (questi ultimi promotori anche di un conflitto organico), nonché di più di 3000 elettori.

La sentenza del 25 luglio 2012 dichiarò incostituzionale sia il sistema di recupero dei resti su scala nazionale (perché, per come era costruito, faceva dipendere il peso di ogni voto dal *Land* in cui era stato dato), sia, in generale, il concetto degli *Überhangmandate*, qualora non fossero stati gestiti in modo da garantire la proporzionalità del sistema, sia il rischio di peso negativo di voto, che la riforma non aveva minimamente risolto. Questa pronuncia della Corte costituzionale è fondamentale ai nostri fini perché il suo paragrafo 55 elenca i fini costituzionali che il legislatore, definito "praticamente libero" (*grundsätzlich frei*) nello scegliere il sistema elettorale, è comunque tenuto a perseguire, mentre i paragrafi 57 e 58 esplicitano i requisiti che rendono il sistema legittimo:

*Der Gesetzgeber hat bei der Festlegung und konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems verschiedenen auf die Ziele der Wahl bezogenen verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung zu tragen. Die Wahl muss den Abgeordneten demokratische Legitimation verschaffen. Mit Rücksicht auf dieses Ziel muss der Gesetzgeber in Rechnung stellen, wie sich die Ausgestaltung des Wahlsystems auf die Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten auswirkt und wie sie den durch die Wahl vermittelten Prozess der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen (dazu BVerfGE 123, 39 <68 f.>) beeinflusst (vgl. BVerfGE 41, 399 <416 f.>). Die zu wählende Volksvertretung muss des Weiteren - insbesondere für die Aufgaben der Gesetzgebung und Regierungsbildung - funktionsfähig sein (vgl. BVerfGE 6, 84 <92>; 51, 222 <236>; 82, 322 <338>; 95, 408 <418>; 120, 82 <107>). Der Gesetzgeber hat auch zu berücksichtigen, dass er die Funktion der Wahl als Vorgang der Integration politischer Kräfte*

---

<sup>676</sup> La Corte lo spiega in modo abbastanza comprensibile, si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 03. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 -, Rn. (1-145), § 38-40, mettendo bene in chiaro che non è direttamente l'esistenza dei mandati in eccedenza a causare l'effetto, ma la combinazione tra questi e l'allocatione dei seggi in due passaggi (a livello federale e poi di *Land*). La ricostruzione dei giudici fu aiutata anche dalla casuale circostanza della morte di un candidato nel collegio uninominale di Dresda (n. 160), che aveva costretto a posticipare l'elezione solo in quel collegio. Essendo stati calcolati già i risultati nel resto del paese, la stampa aveva potuto stabilire che la CDU avrebbe perso un seggio in Nordrhein-Westfalen se avesse ottenuto più di 41.225 secondi voti, causando il paradossale effetto di spingere tutti gli elettori degli altri partiti a votare CDU e gli elettori CDU a votare per il FDP (tendenzialmente), che si poneva come il più probabile alleato di governo. Per una disamina della sentenza si veda R. De Caria, "La sentenza costituzionale tedesca sugli *Überhangmandate*: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, f. I, 207-223.

<sup>677</sup> Id., § 103: „Der Effekt des negativen Stimmgewichts beeinträchtigt die Stimmgleichheit bei der Wahl zum Deutschen Bundestag in eklatanter Weise. Die Erfolgswertgleichheit fordert, dass der Erfolgswert jeder Stimme, für welche Partei sie auch immer abgegeben wurde, gleich ist. Dies bedeutet auch, dass sie für die Partei, für die sie abgegeben wurde, positive Wirkung entfalten können muss. Ein Wahlsystem, das darauf ausgelegt ist oder doch jedenfalls in typischen Konstellationen zulässt, dass ein Zuwachs an Stimmen zu Mandatsverlusten führt oder dass für den Wahlvorschlag einer Partei insgesamt mehr Mandate erzielt werden, wenn auf ihn selbst weniger oder auf einen konkurrierenden Vorschlag mehr Stimmen entfallen, führt zu willkürlichen Ergebnissen und lässt den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen.“

<sup>678</sup> Peraltro, in ritardo di quasi cinque mesi.

sicherstellen und zu verhindern suchen muss, dass gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben (vgl. BVerfGE 6, 84 <92>; 51, 222 <236>; 95, 408 <419>). Zudem erlaubt das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) dem Gesetzgeber, sich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts an dem gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland zu orientieren (vgl. BVerfGE 95, 335 <350>; 121, 266 <303>).

....

Die gesetzgeberische Gestaltungsmacht findet ihre Grenzen aber dort, wo das jedem Bürger zustehende Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>) beeinträchtigt wird. Aus der Gewährleistung allgemeiner, unmittelbarer, freier und gleicher Wahl in Art. 38 Abs. 1 GG folgt die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, ein Wahlverfahren zu schaffen, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann (BVerfGE 47, 253 <279 f.>; 95, 335 <350>; 121, 266 <307>). Das Verfahren der Mandatzuteilung muss deshalb grundsätzlich frei von willkürlichen oder widersinnigen Effekten sein (vgl. BVerfGE 121, 266 <300>). Zudem verbietet der Grundsatz der Wahlfreiheit eine Gestaltung des Wahlverfahrens, die die Entschließungsfreiheit des Wählers in einer innerhalb des gewählten Wahlsystems vermeidbaren Weise verengt (vgl. BVerfGE 47, 253 <283>; 95, 335 <350>).

Weitere Grundanforderungen an alle Wahlsysteme ergeben sich insbesondere aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Danach sind unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung des Wahlverfahrens alle Wähler bei der Art und Weise der Mandatzuteilung strikt gleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 11, 351 <360>; 95, 335 <369>). Die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben (vgl. BVerfGE 95, 335 <353, 369 f.>; 121, 266 <295>; 124, 1 <18>). Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis nehmen können (BVerfGE 121, 266 <295>)<sup>679</sup>.

Riassumendo, il sistema elettorale ha come scopi fornire legittimazione democratica (*demokratische Legitimation*) agli eletti, garantire il funzionamento dell'organo, in modo che sia in grado di svolgere i suoi compiti (*funktionsfähig*), evitare che qualche importante questione sia trascurata dai rappresentanti garantendo l'integrazione delle forze politiche (*Integration politischer Kräfte*), e può, in ultimo, tenere conto dell'assetto (*gliedstaatlichen Aufbau*) federale del paese. Nel far ciò il legislatore deve assicurare il rispetto dell'universalità, uguaglianza e libertà del voto, che si traduce nella capacità per l'elettore di conoscere in anticipo i candidati e come il suo voto influenzerà il loro successo elettorale, nonché nella garanzia della massima libertà di scelta permessa dal sistema. Inoltre, dal principio di eguaglianza deriva l'esigenza di assicurare la parità di trattamento di tutti gli elettori, della potenziale chance di successo e di influenza sul risultato.

È interessante infine notare come, a differenza della nostra Corte costituzionale, il BVerfGE non si sia minimamente preoccupato di lasciare il paese privo di una normativa elettorale applicabile a poco più di un anno dalle previste elezioni del settembre 2013. Le forze politiche stavolta risposero *en masse* al richiamo del Bundesverfassungsgericht ed approvarono la disciplina attualmente vigente in poco più di sei mesi. La principale innovazione introdotta furono gli *Ausgleichsmandate*, seggi compensativi che risolvono

---

<sup>679</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 25. Juli 2012 - 2 BvF 3/11 -, Rn. (1-164) § 55, 57-58, enfasi aggiunta.

definitivamente il problema della possibile sproporzione causata dai mandati in eccedenza, aumentando il numero di seggi totali assegnato al *Land*, qualora ci siano *Überhangmandate*, in modo da mantenere inalterata la proporzione tra secondi voti e seggi in quel *Land*. Ciò ha determinato un eccezionale aumento del numero di seggi totali del Bundestag, passati da 622 alle elezioni del 2009 (598 + 24 *Überhangmandate*, un record) a 631 nel 2013 e agli attuali 709 eletti nel 2017<sup>680</sup>.

In ultimo, una recente sentenza ha stabilito l'incostituzionalità del BWG nella parte in cui impediva arbitrariamente ai cittadini posti sotto tutela non temporanea, ai ricoverati in ospedali psichiatrici o ai responsabili di certi crimini che non erano stati condannati per infermità mentale di votare nelle elezioni del Bundestag<sup>681</sup>. Il ragionamento del BVerfGE si è basato essenzialmente sul requisito dell'universalità del voto, che è previsto sia per le elezioni federali (art. 38 GG), sia per quelle inferiori (art. 28 GG).

### 7.3.2 - LÄNDER

Avendo appurato che esistono numerosissime vie di accesso alla Corte (alcune delle quali riservate alla materia elettorale) e ricordando, come è noto, che la Corte stessa ha dimostrato di non avere particolari remore ad intervenire in materia, anche in questioni strettamente attinenti alla formula elettorale<sup>682</sup>, procediamo con una disamina dei sistemi elettorali dei *Länder*, usati nelle elezioni per il rinnovo del *Landtag/Landesparliament* ogni 5 anni (Brema ogni 4)<sup>683</sup>:

Land	Sistema	N. Voti	Seggi	Soglie	Mandati compensativi	Metodo
<b>Baden-Württemberg</b>	Proporzionale personalizzato	1	120 (70)	5%	Per collegio	S-L
<b>Bayern</b>	Proporzionale personalizzato	2	180 (91)	5%	Per collegio	Hare
<b>Berlin</b>	Proporzionale personalizzato	2	130 (78)	5%*/1 mandato	Sì	Hare
<b>Brandenburg</b>	Proporzionale personalizzato	2	88 (44)	5%**/1 mandato	Sì	Hare
<b>Bremen</b>	Proporzionale con lista aperta	5	84	5%	–	S-L
<b>Hamburg</b>	Proporzionale con lista aperta	10	121 (71)	5%	Sì	S-L
<b>Hessen</b>	Proporzionale personalizzato	2	110 (55)	5%	Sì	Hare
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Proporzionale personalizzato	2	71 (36)	5%	Sì	Hare

<sup>680</sup> Per una completa elencazione ed analisi degli effetti numerici di mandati in eccedenza e di compensazione, si veda "Überhangmandate und Ausgleichsmandate", *Deutscher Bundestag*, DHB, 25/2/2019, disponibile presso [https://www.bundestag.de/resource/blob/196114/d7495a67187e0acbcf5b385d068d1e73/Kapitel\\_01\\_13\\_berhang\\_mandate\\_und\\_Ausgleichsmandate-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/196114/d7495a67187e0acbcf5b385d068d1e73/Kapitel_01_13_berhang_mandate_und_Ausgleichsmandate-data.pdf), 9/8/19.

<sup>681</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, - 2 BvC 62/14 -, Rn. (1-142).

<sup>682</sup> Valgano a dimostrarlo le due pesanti pronunce sulla legge elettorale federale appena esaminate (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 -, Rn. (1-145) e BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. Juli 2012 - 2 BvF 3/11 -, Rn. (1-164)) e quelle sulla legge elettorale europea (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 09. November 2011 - 2 BvC 4/10 -, Rn. (1-160) e BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 -, Rn. (1-116)), intervenute tutte nell'ultimo decennio.

<sup>683</sup> Tutti i dati vengono dall'eccezionale archivio online Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme, disponibile <http://www.wahlrecht.de/index.htm>, 7/8/19.

<b>Niedersachsen</b>	Proporzionale personalizzato	2	135 (87)	5%	Sì	d'Hondt
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Proporzionale personalizzato	2	181 (128)	5%	Sì	S-L
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Proporzionale personalizzato	2	101 (51)	5%	Sì	S-L
<b>Saarland</b>	Proporzionale	1	51	5%	–	d'Hondt
<b>Sachsen</b>	Proporzionale personalizzato	2	120 (60)	5%/2 mandati	Sì	d'Hondt
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Proporzionale personalizzato	2	91 (45)	5%	Sì	Hare
<b>Schleswig-Holstein</b>	Proporzionale personalizzato	2	69 (35)	5%**/1 mandato	Sì	S-L
<b>Thüringen</b>	Proporzionale personalizzato	2	88 (44)	5%	Sì	Hare

I seggi indicati tra parentesi sono quelli assegnati in collegi uninominali. S-L sta per Sainte-Laguë.

\*La soglia di sbarramento è calcolata contando anche i voti invalidi, per cui è leggermente più alta del normale.

\*\* La soglia non si applica in caso di liste espressione di minoranze.

Si nota subito come nella stragrande maggioranza dei casi (13 *Länder* su 16) il sistema sia sostanzialmente identico a quello usato nelle elezioni del Bundestag, il celebre proporzionale personalizzato. Si hanno la medesima divisione tra seggi uninominali (tendenzialmente la metà del totale) e proporzionali, la soglia di sbarramento al 5% o, in alcuni casi, al raggiungimento di un certo numero di mandati personali (ovvero, vittorie in collegio uninominale), nonché gli *Ausgleichsmandate*, i seggi di compensazione usati per mantenere la proporzionalità dell'assemblea in caso qualche partito ottenga *Überhangmandate*, seggi uninominali aggiuntivi rispetto a quanti gli spetterebbero dalla divisione proporzionale. Come è noto, l'accoppiata tra seggi aggiuntivi e compensativi può ancora determinare l'effetto di *negatives Stimmgewicht* cui si è fatto breve accenno nel capitolo precedente, ma in misura minore.

Se invece esaminiamo le decisioni direttamente riferite ai sistemi statali, notiamo che il BVerfGE iniziò ad occuparsene già dall'anno successivo alla sua istituzione. Nel 1952, infatti, a seguito di una modifica della legge elettorale dello Schleswig-Holstein che innalzava la soglia di sbarramento dal 5% al 7,5%, determinando così l'esclusione, quasi automatica, del SSW (partito della minoranza danese), la Corte ritenne che non esistessero giustificazioni per questa scelta discrezionale del *Landtag* e annullò la riforma, facendo notare che la soglia al 5% era "ritenuta abbastanza comune in Germania" (*für genügend erachtete gemeindeutsche*)<sup>684</sup>. Quando però, nelle elezioni federali del 1953, il SSW ottenne il 3,3% dei voti nel *Land*,

<sup>684</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5. April 1952, 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 § 165: „Angesichts dieser besonderen konkreten Lage in Schleswig-Holstein vermag die Kombination des Quorums von 7,5 % mit der alternativen Voraussetzung eines direkt erlangten Mandats die Rechtsgültigkeit der Sperrklausel nicht zu begründen. Der SSW erfüllt nicht den Begriff der Splitterpartei; er hat zudem in zwei Wahlkreisen die Stärke gezeigt, die normalerweise genügt, um ein direktes Mandat zu erlangen. Durch die Regelung des § 3 Abs. 1 LWG droht ihm aber die Gefahr, von der Vertretung im Landtag des Landes Schleswig-Holstein ausgeschlossen zu werden, auch wenn er das bisher in Schleswig-Holstein für genügend erachtete gemeindeutsche Quorum von 5 % erreicht. Diese Modifikation der gleichen Wettbewerbschancen der politischen Parteien ist daher mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht vereinbar.“



il partito adì nuovamente il BVerfGE per ottenere l'eliminazione totale della soglia, la Corte rigettò la richiesta<sup>685</sup>.

Anche le Corti costituzionali statali si dimostrarono attive da subito: per esempio, nel 1954 il Bayerischer Verfassungsgerichtshof dichiarò incostituzionale (per violazione di alcuni articoli della Costituzione bavarese) la norma statale che, per evitare gli *Überhangmandate*, imponeva la sottrazione dei seggi ai candidati vincitori nei collegi uninominali i cui partiti non avessero ottenuto abbastanza secondi voti<sup>686</sup>. Per quanto la Costituzione desse il compito al *Landtag* di aspirare ad una "proporzionalità migliorata" (*verbesserten Verhältniswahlrechts*) senza specificare i mezzi, eliminare il risultato dei voti dati ai candidati vincitori nei collegi uninominali fu ritenuto patentemente incompatibile con l'uguaglianza del voto.

Un altro caso rilevante risale al 1972, quando il Bundesverfassungsgericht concesse ad alcuni elettori, in sede di *Verfassungsbeschwerde*, la revisione della decisione del Tribunale elettorale (*Wahlprüfungsgerichts*) istituito presso il *Landtag* del Rheinland-Pfalz: la questione riguardava la distribuzione dei seggi non assegnati dopo il primo *apportionment*, effettuato con il metodo Hare su base circoscrizionale. La legge elettorale statale, infatti, prevedeva che solo i partiti che avessero ottenuto seggi nella prima distribuzione potessero accedere alla seconda fase, quand'anche fossero magari risultati vincitori di seggi in altre circoscrizioni, e avessero superato la solita soglia del 5%, in una palese violazione dell'uguaglianza del voto, particolarmente tutelata nei sistemi proporzionali<sup>687</sup>. Questa sentenza è anche importante perché rende palese, casomai ce ne fosse ulteriore bisogno, che il BVerfGE applica la sua giurisprudenza "federale" anche alle leggi elettorali statali (perlomeno, per quanto riguarda l'uguaglianza del voto):

*Während dem Grundsatz der gleichen Wahl bei der Mehrheitswahl in aller Regel genügt ist, wenn jeder Stimme der gleiche Zählwert garantiert ist, führt die Formalisierung der Wahlrechtsgleichheit beim Verhältniswahlrecht darüber hinaus dazu, daß nicht nur der gleiche Zählwert, sondern grundsätzlich auch der gleiche Erfolgswert gewährleistet sein muß (BVerfGE 1, 208 [244 ff.]; 6, 104 [111]; 7, 63 [70]; 11, 351 [362]; 13, 243 [246]; 16, 130 [139]; 24, 300*

---

<sup>685</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senates vom 11. August 1954- 2 BvK 2/54 -. La vicenda si concluse l'anno successivo, quando il *Land* cancellò la soglia di sbarramento per le liste rappresentative di minoranze linguistiche (su pressione del Governo federale, che aveva ottenuto un simile trattamento di favore per la minoranza tedesca nel nord dello Schleswig). Nel 1997, poi, il *Land* adottò definitivamente il doppio voto (come nel sistema federale). Il BVerfGE, interpellato dall'*Oberverwaltungsgericht* dello Schleswig-Holstein, non rilevò alcun profilo di incostituzionalità nella riforma, neanche con la modifica del doppio voto. Si vedano Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 17. November 2004, 2 BvL 18/02 e Beschluss vom 14. Februar 2005, 2 BvL 1/05. Anche la Corte costituzionale statale ha avuto modo di occuparsi della questione, sancendo definitivamente la costituzionalità dell'esclusione dalla soglia del 5% per il SSW nel 2013. Si veda Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 13. September 2013, LVerfG 7/12.

<sup>686</sup> Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 18. November 1954, Vf. 93-IV-54, VerfGH 7, 99. In particolare, l'art. 14 della Costituzione bavarese, nella sua attuale configurazione (post-riforma del 1998) specifica, con un'impressionante livello di dettaglio, che "Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht von allen wahlberechtigten Staatsbürgern in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt. Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis. Jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde bildet einen Stimmkreis. Soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert, sind räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 3 zu bilden. Je Wahlkreis darf höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind. Durch Überhang- und Ausgleichsmandate, die in Anwendung dieser Grundsätze zugeteilt werden, kann die Zahl der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 1 überschritten werden. Wählbar ist jeder wahlfähige Staatsbürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat. Die Wahl findet an einem Sonntag oder öffentlichen Ruhetag statt. Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt. Das Nähere bestimmt das Landeswahlgesetz". Si noti il riferimento ai mandati in eccesso e di compensazione,

<sup>687</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senats vom 11. Oktober 1972, - 2 BvR 912/71 - in particolare sezione C.II.

[340]). *Entscheidet sich der Gesetzgeber für das Verhältniswahlssystem, so unterwirft er sich damit dem prinzipiellen Gebot des gleichen Erfolgswertes jeder Wählerstimme als der spezifischen Ausprägung, die die Wahlrechtsgleichheit unter dem Verhältniswahlssystem erfährt, und stellt sein Gesetz unter dieses Maß*<sup>688</sup>.

Le discipline elettorali statali, definitivamente uniformate a quella federale, rimasero sostanzialmente ignorate dai tribunali costituzionali fino al nuovo millennio<sup>689</sup>. Alcuni dei casi più rilevanti sono:

- Nel 2010 (dopo aver dichiarato inammissibile una richiesta di intervento cautelare perché non prevista dall'ordinamento<sup>690</sup>), la neonata (2008) Corte costituzionale dello Schleswig-Holstein dichiarò incostituzionale la legge elettorale del *Land* nella parte in cui, con gli ormai noti meccanismi di mandati in eccedenza e di compensazione, permetteva l'elezione di un *Landtag* di ben più di 69 membri, come invece era prescritto dall'art. 10, secondo comma, della *Landesverfassung* e, di conseguenza, annullò le elezioni del 2009<sup>691</sup>. La grande coalizione al governo, anziché modificare la legislazione elettorale (cosa che avrebbe reso il sistema inevitabilmente meno proporzionale, volendo mantenere lo schema della *personalisierten Verhältniswahl*), semplicemente cancellò dalla Costituzione la determinazione precisa del numero di seggi.
- Nel 2007 la Corte costituzionale della *Freie und Hansestadt Hamburg* dichiarò incostituzionale l'art. 1.3.3<sup>692</sup> dell'appena approvata riforma della normativa elettorale statale, per incompatibilità con gli artt. 3.1 e 6.2 della Costituzione della città-stato, su richiesta di 58 membri del *Landtag*. Oltre ad un problema procedurale<sup>693</sup>, che esula dal nostro esame, il ricorso si concentrava su alcuni aspetti della riforma, tra cui la soglia di sbarramento al 5% su base distrettuale e il premio di governabilità sul modello federale (ritenuti costituzionalmente accettabili<sup>694</sup>), ma soprattutto la curiosa clausola che permetteva ad un candidato di risalire l'ordine di lista in caso avesse ottenuto personalmente

---

<sup>688</sup> Id., § 57.

<sup>689</sup> Nel senso che, nonostante la mole di casi generatasi negli anni '90, le sentenze generalmente rigettarono i ricorsi. Per esempio, nel 1997 il Tribunale costituzionale del *Land* Berlino rigettò, per 5 voti a 4, un ricorso contro la soglia di sbarramento al 5%. Si veda *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 17. März 1997, 90/95, 87/95*. Similmente, nel 2003 la Corte costituzionale del Baden-Württemberg ritenne conforme a Costituzione l'uso del metodo d'Hondt nella ripartizione dei seggi (*Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 24. März 2003, GR 3/01, ESVGH 54, 4*)

<sup>690</sup> Si veda Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Oktober 2009, LVerfG 4/09.

<sup>691</sup> Si vedano Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht, Urteil vom 30. August 2010, - LVerfG 3/09 – e LVerfG 1/10. La prima, promossa dai Verdi, si limitò a dichiarare incostituzionale la normativa. La seconda, promossa da Die Linke, in aggiunta stabilì che il legislatore doveva porre rimedio entro il 31/5/11 e che nuove elezioni dovevano essere tenute entro la fine di settembre del 2012 ("Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Mai 2011 eine mit der Landesverfassung übereinstimmende Rechtslage herbeizuführen. Spätestens bis zum 30. September 2012 ist eine Neuwahl herbeizuführen." Id. Dispositivo).

<sup>692</sup> "Personen, die mehr Persönlichkeitsstimmen auf sich vereinigen als 30 vom Hundert der Wahlzahl, erhalten die ersten Plätze auf der Wahlkreisliste in der Reihenfolge der erhaltenen Persönlichkeitsstimmen. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung im Wahlvorschlag. Die weiteren einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze werden dann den Personen in der Reihenfolge der Wahlkreisliste zugewiesen." WahlGBü, § 4, come modificato dall'art. 1.3.3 del Wahlrechtsänderungsgesetz 2006.

<sup>693</sup> La riforma base era stata approvata con un *Volksentscheid*, ovvero un referendum popolare (espressamente previsto dall'art. 50 della *Landesverfassung*) nel 2004, ma la maggioranza CDU aveva palesemente violato la volontà popolare modificando la disciplina nel 2006. La Corte, lo stesso giorno, aveva già rigettato una domanda esclusivamente basata su questo punto sollevata dai promotori del referendum perché il sistema legale non fornisce rimedi contro la violazione dell'*Organtrue*, assimilabile alla "leale collaborazione", in questo caso tra corpo elettorale e Parlamento. Si veda Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 27. April 2007, HVerfG 03/06.

<sup>694</sup> Si veda Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 26. November 1998 - HVerfG 4/98, 5/98, 6/98, 7/98, 11/98.

più del 30% dei voti nel distretto. La Corte ritenne che quest'ultima norma ledesse i principi di libertà e uguaglianza del voto, perché impediva un effettivo controllo dei cittadini sugli eletti<sup>695</sup>.

Dall'analisi della giurisprudenza, risulta pertanto che pochi sono gli aspetti su cui, ad oggi, si potrebbe basare un ricorso di costituzionalità. Solo forse la perdurata possibilità di *negatives Stimmgewicht*, se sollevata davanti al BVerfGE, potrebbe portare a problemi per quasi tutte le leggi elettorali dei *Länder*: come infatti si legge nella già citata sentenza della Corte costituzionale tedesca, l'effetto del peso negativo di voto "viola il principio costituzionale dell'uguaglianza e dell'immediatezza del voto"<sup>696</sup>. Non sembra tuttavia che esistano molti altri punti su cui la discrezionalità del legislatore locale possa essere convincentemente attaccata, specie dopo che il BVerfGE ha sostanzialmente ritenuto conforme al *Grundgesetz* il resto della quasi identica disciplina federale. Uno di questi pochi ulteriori profili su cui, forse, si potrebbe instaurare un giudizio è la decisione, da parte della Baviera e del Baden-Württemberg, di assegnare i mandati compensativi *per distretto elettorale*, determinando pertanto un aumento della numerosità dell'assemblea legislativa, senza però garantire la proporzionalità del risultato dell'intera elezione (e quindi di tutta l'Aula), bensì solo di quella del distretto, con potenziali effetti distorsivi sul piano generale. Un altro problema potrebbe essere l'adeguamento alla sentenza del 2019 in materia di diritto di voto agli infermi di mente, ma è probabilmente troppo presto per prevedere gli effetti della pronuncia del Bundesverfassungsgericht.

### 7.3.3 – KREISE E GEMEINDEN

I Distretti e i Comuni tedeschi sono soggetti alla legislazione elettorale per essi stabilita dai rispettivi *Länder* (ad eccezione delle due *Stadtstaaten* Berlino e Amburgo, in cui le autorità del *Land* e quelle comunali coincidono<sup>697</sup>). Pertanto, in teoria, si potrebbero avere almeno 14 diversi sistemi di elezione delle autorità comunali<sup>698</sup>. In realtà, probabilmente a causa della generale impostazione dei sistemi elettorali dei livelli superiori, una rapida disamina delle discipline previste dalla legislazione locale permette di identificare un modello proporzionale sostanzialmente omogeneo in tutto il territorio nazionale, con limitate differenziazioni<sup>699</sup>.

Si dà conto delle principali differenze tra i vari *Länder* nella seguente tabella:

Land	Sistema	Numero voti	Soglia	Metodo
------	---------	-------------	--------	--------

<sup>695</sup> Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 27. April 2007, HVerfG 04/06, Entscheidungsgründe II.4.

<sup>696</sup> "Der Effekt des negativen Stimmgewichts als Folge der angegriffenen gesetzlichen Regelungen kann dazu führen, dass die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung in der Mandatsverteilung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfaltet. Diese Wirkung der Regelungen der Sitzzuteilung nach § 6 und § 7 BWG verletzen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl." BVerfGE, Urteil vom 3. Juli 2008 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, § 89.

<sup>697</sup> Brema è un caso particolarissimo, in quanto il *Land* comprende due soli Comuni, Brema e Bremerhaven, città portuale non confinante e distante circa 60 km. Sebbene molte delle autorità del *Land* (elette su tutto il territorio) coincidano con quelle comunali, le due municipalità eleggono comunque i loro separati Consigli locali.

<sup>698</sup> NB in tedesco si parla di *Kommunalwahlrecht* sia per indicare il diritto elettorale dei Comuni, sia quello dei Distretti, per cui useremo la dicitura "comunale" o "locale" per indicare entrambi indistintamente.

<sup>699</sup> Per esempio, la durata degli organi è tendenzialmente di 5 anni, tranne in Baviera (6) e a Brema (4). Anche l'elettorato attivo è tendenzialmente più aperto, con 9 *Länder* su 16 che permettono ai sedicenni di votare.

<b>Baden-Württemberg</b> <sup>700</sup>	Proporzionale con liste aperte	= numero di seggi	No	S-L
<b>Bayern</b>	Proporzionale con liste aperte	= numero di seggi	No	S-L
<b>Brandenburg</b>	Proporzionale con liste aperte	3	No	Hare
<b>Bremen</b>	Proporzionale con liste aperte	5	5% <sup>701</sup>	S-L
<b>Hessen</b>	Proporzionale con liste aperte	= numero di seggi	No	Hare
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Proporzionale con liste aperte	3	No	Hare
<b>Niedersachsen</b>	Proporzionale con liste aperte	3	No	Hare
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Proporzionale personalizzato	1	No	S-L
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Proporzionale con liste aperte	= numero di seggi	2,5% <sup>702</sup>	S-L
<b>Saarland</b>	Proporzionale	1	No	d'Hondt
<b>Sachsen</b>	Proporzionale con liste aperte	3	No	d'Hondt
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Proporzionale con liste aperte	3	No	Hare
<b>Schleswig-Holstein</b>	Proporzionale personalizzato	= numero di seggi uninominali	No	S-L
<b>Thüringen</b>	Proporzionale con liste aperte	3	No	Hare

Per quanto anche in questo caso tutti i requisiti dell'art. 28 GG sembrerebbero rispettati, esiste una considerevole giurisprudenza costituzionale (essenzialmente dei *Länder*, ma anche federale) in materia di

<sup>700</sup> In seguito ad una complessa riorganizzazione dei confini comunali e distrettuali avvenuta nel 1972, il Baden-Württemberg fuse insieme diverse comunità prima separate. Onde evitare che le nuove comunità, formate da centri urbani anche distanti tra loro, fossero governate da rappresentanti eletti in collegi troppo piccoli o da consiglieri non equamente eletti in tutto il territorio, il *Landtag* inventò la cosiddetta "finta elezione locale" (*unechte Teilortswahl*), una curiosa disciplina, che rappresenta un *unicum* nel panorama delle elezioni locali tedesche. In sostanza, si ha una sorta di sistema proporzionale personalizzato, in cui però non esistono collegi uninominali, per cui nel singolo collegio (plurinominale) locale si svolge un'elezione proporzionale, i cui risultati determinano l'identità degli eletti. Successivamente, a livello comunale, si stabilisce proporzionalmente il numero di seggi per ogni lista. Se i seggi ottenuti nel collegio sono superiori a quelli proporzionalmente ottenuti a livello comunale, il Consiglio è aumentato di consistenza in modo da mantenere la proporzione. Si veda "Besonderheit: Unechte Teilortswahl", Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, <http://www.wahlrecht.de/kommunal/baden-wuerttemberg.htm#teilortswahl>, 8/8/19.

<sup>701</sup> Vale solo a Brema, non a Bremerhaven, né nei Distretti.

<sup>702</sup> In realtà dal 2020 si applica una soglia del 2,5% nelle elezioni dei Distretti e delle *Verbandsversammlungen des Regionalverbandes Ruhr*.

leggi elettorali locali. La maggior parte degli interventi si è concentrata sulla questione della soglia di sbarramento (che, come abbiamo visto nelle sentenze sull'EuWG, è un punto assai controverso dalla legislazione elettorale). Verso la fine degli anni '90, insieme ad una serie di riforme volte a garantire l'elezione diretta dell'esecutivo locale, molti *Länder* abbandonarono la previgente soglia del 5%, spesso su spinta dei rispettivi Tribunali costituzionali. Per citare alcuni esempi:

- Nel 1957 il BVerfGE annullò la norma della legge elettorale dello Schleswig-Holstein che permetteva ai partiti di selezionare i candidati da surrogare a rappresentanti eletti che si fossero ritirati o fossero morti. La Corte riconobbe la palese violazione del principio di immediatezza del voto, che di fatto era esercitato dai vertici dei partiti, definiti dai giudici di Karlsruhe "*Wahlmänner*", grandi elettori<sup>703</sup>. Nello stesso anno la Corte rigettò il *Verfassungsbeschwerde* di un cittadino di Essen che pretendeva di essere esentato dalla raccolta di firme per la presentazione della sua candidatura, come invece era concesso ai partiti già presenti nei vari Consigli<sup>704</sup>.
- Nel 1960, sempre il BVerfGE dichiarò incostituzionale il *Kommunalwahlgesetz* del Saarland nella parte in cui permetteva solo ai "partiti nel senso dell'art. 21 GG" di partecipare alle elezioni, eliminando così la possibilità di formare liste civiche. Dopo una ricostruzione storica fino al 1808 (data della prima ordinanza prussiana in materia), la Corte ritenne che l'esclusione non era giustificata da alcun tipo di valore costituzionale, ma, al contrario, era necessario permettere a gruppi portatori di "interessi locali e puramente comunali" (*ortsgebundenen, lediglich kommunale Interessen*) di candidarsi alle elezioni<sup>705</sup>.
- Il Tribunale costituzionale della Baviera nel 1961 dichiarò che il metodo d'Hondt, allora usato sia per le elezioni statali, sia per quelle locali, nonostante si prestasse ad alcune imperfezioni matematiche, fosse improntato a norme di equità e giustizia, e pertanto il legislatore del *Land* potesse legittimamente sceglierlo come metodo di calcolo<sup>706</sup>.
- Nel 1998 il Tribunale costituzionale del Saarland rigettò l'istanza del Partito Ecologico Democratico volta ad abolire la soglia di sbarramento al 5%, citando la necessità che i partiti rappresentati negli organi decisionali non fossero portatori di interessi troppo ridotti e localizzati<sup>707</sup>.

---

<sup>703</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 9. Juli 1957, 2 BvL 30/56, BVerfGE 7, 77 § 29-32: „Der Wahlrechtsgrundsatz der Unmittelbarkeit erschöpft sich, wie der Senat in seiner Entscheidung vom 3. Juli 1957 – 2 BvR 9/56 – dargelegt hat, nicht in einem Verbot der Wahl durch Wahlmänner. Er schließt vielmehr darüber hinaus jedes Wahlverfahren aus, bei dem zwischen Wähler und Wahlbewerber nach der Wahlhandlung eine Instanz eingeschaltet wird, die nach ihrem Ermessen in der Lage ist, die Vertreter auszuwählen und damit den Wählern die Möglichkeit nimmt, die zukünftigen [BVerfGE 7, 77 (85)] Vertreter durch die Stimmabgabe selbsttätig zu bestimmen. Der Grundsatz der unmittelbaren Wahl verlangt ein Wahlverfahren, bei dem jede abgegebene Stimme bestimmten oder bestimmbar Wahlbewerbern zugerechnet wird, ohne daß nach der Stimmabgabe noch eine Zwischeninstanz nach ihrem Ermessen die Vertreter auswählt. Nur wenn die Wähler das letzte Wort haben, haben sie auch das entscheidende Wort; nur dann wählen sie unmittelbar.“

<sup>704</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 1957 -- 2 BvR 6/56 --.

<sup>705</sup> Si veda Bundesverfassungsgericht, Beschluß des Zweiten Senates vom 12. Juli 1960 -- 2 BvR 373/60, 442/60- § 35-37.

<sup>706</sup> Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Februar 1961, Vf. 23-VII-60, VerfGH 14, 17, § 46: „Jedenfalls ist das d'Hondt'sche Verfahren ein am Gerechtigkeitsgedanken orientiertes und folgerichtig durchgeführtes Berechnungssystem, das sich seit Jahrzehnten in Deutschland und auch im Ausland praktisch bewährt hat.“

<sup>707</sup> Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Urteil vom 2. Juni 1998, Lv 4/97 § 32: „Da inhaltliche Anforderungen an den Erfolgswert von Wählerstimmen indessen nicht gestellt werden dürfen, kann die Gemeinwohlorientierung aber nur durch formale Regelungen gesichert werden, die aus der Nachhaltigkeit eines gewissen Erfolges in der Wählerschaft mit Überzeugungskraft für die Aufnahme und den Ausgleich einer Pluralität von Interessen durch die Gewählten sprechen. Dass Machtmißbrauch durch fehlende Orientierung an einem wie immer inhaltlich bestimmten Gemeinwohl auch bei Beibehaltung von Sperrklauseln nicht zu verhindern sind, ist einzuräumen. Er ist indessen nicht

- L'anno successivo, tuttavia, il Tribunale costituzionale del Mecklenburg-Vorpommern, in sede conflitto tra organi dovuto alla contestazione dei risultati elettorali (*Wahlprüfung*) e sollevato dal partito Bündnis 90/Die Grünen, ritenne che la mancata abolizione della soglia di sbarramento al 5% in occasione della riforma della legge elettorale locale (che aveva introdotto l'elezione diretta del Sindaco) costituisse una violazione del diritto costituzionale alla rappresentazione potenzialmente uguale dei partiti<sup>708</sup>. Pertanto, la Corte, non potendo intervenire direttamente, impose al *Landtag* di modificare la disciplina.
- Sempre nel 1999, la Corte costituzionale del Nordrhein-Westfalen, in risposta ad un *Organstreit* sollevato da alcuni partiti, stabilì che il *Landtag* non aveva fornito sufficienti ragioni per giustificare il mantenimento della clausola di sbarramento al 5% senza mitigazioni durante l'approvazione della riforma dell'anno precedente e pertanto la cancellò. Questa pronuncia è interessante anche perché la Corte statale analizzò anche i sistemi di alcuni altri *Länder*<sup>709</sup>, in cui non era applicata la soglia di sbarramento ma gli elettori avevano a disposizione più voti da assegnare.
- Nel 2008 il Bundesverfassungsgericht, in sede di conflitto tra organi dei *Länder* (*Landesorganstreit*) promosso dallo stesso partito Bündnis 90/Die Grünen e trasferito al BVerfGE ex art. 99 GG<sup>710</sup>,

---

mehr und nicht weniger wahrscheinlich als jener, der bei der Notwendigkeit, für die Gewinnung von Mehrheiten in den kommunalen Vertretungskörperschaften Kompromisse mit den dort geltend gemachten und ansonsten nicht zum Zuge kommenden singulären, partikulären oder temporären Interessen zu schließen, auftreten kann. Zu seiner Abwehr stehen andere Instrumente der Verfassung – das Vorhandensein kontrollierender Gewalten und die Kommunikationsfreiheiten – zur Verfügung.“

<sup>708</sup> Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 14. Dezember 2000, LVerfG 4/99 NordÖR 2001, 64 § 93-94: „Die Neubestimmung des Aufgabenkreises der Kommunalvertretungen durch die Verlagerung der Aufgabe, den Bürgermeister bzw. den Landrat zu wählen, auf die Bürger verlangte nach alledem eine neue Bewertung der Erforderlichkeit einer 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht. Der Landtag ist dieser Pflicht zur Überprüfung und ggf. erneuten Rechtfertigung, Abmilderung oder Aufhebung der Sperrklausel nicht rechtzeitig nachgekommen. a) Mit der Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte ist dem Gesetzgeber die besondere Pflicht zugewachsen, die Sperrklausel auf ihre verfassungsrechtliche Erforderlichkeit gerade im Kontext mit der vorbezeichneten Neuregelung hin zu untersuchen. Dieser spezifischen Pflicht konnte der Gesetzgeber nicht dadurch genügen, daß er den in einem parallel betriebenen Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes eingebrachten Antrag zur Streichung der 5 %-Hürde (LT-Drs. 2/737) ohne Auseinandersetzung mit der durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften und zur Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Landräte vom 26. November 1997 [Umdruck, S. 40] aufgeworfenen Gleichheitsproblematik ablehnte.“

<sup>709</sup> In particolare Baviera e Baden-Württemberg: „Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, das Wahlrecht Bayerns und Baden-Württembergs kenne zwar keine Sperrklausel, räume den Wählern aber die Möglichkeit ein, ihre Stimmen auf mehrere Listen zu verteilen (panaschieren) oder einem einzelnen Kandidaten mehrere Stimmen zu geben (kumulieren). Daß dadurch eine Sperrwirkung vergleichbar der Sperrklausel erreicht wird, leuchtet nicht ohne weiteres ein. Die Kommunalwahl in Bayern und in Baden-Württemberg ist ebenfalls eine Verhältniswahl. Die Sitze in den Gemeindevertretungen werden den Parteien und Wählervereinigungen nach der Gesamtstimmenzahl zugeteilt, welche die von ihnen eingereichten Listen erreicht haben. Ob und wie sich Panaschieren und Kumulieren als Sperre auswirkt, hat der Antragsgegner nicht ermittelt.“ Verfassungsgerichtshof NRW, Urteil vom 6. Juli 1999, VerfGH 14/98, VerfGH 15/98, VerfGH NRW OVG 47, 304 (auszugsw.), § 85. Nella stessa sentenza, il Tribunale mostrò di tener conto, seppure non in modo determinante, di alcuni argomenti che sono stati usati, in questa tesi, per giustificare l'applicazione della giurisprudenza in materia di legge elettorale politica alle Regioni, ma non ai Comuni. Si veda Id., § 78-80.

<sup>710</sup> Che permette ai *Länder* di stabilire con propria legge che la Corte costituzionale federale agisca come Corte costituzionale del *Land*. Si veda art. 99 GG („Dem Bundesverfassungsgerichte kann durch Landesgesetz die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, den in Artikel 95 Abs. 1 genannten obersten Gerichtshöfen für den letzten Rechtszug die Entscheidung in solchen Sachen zugewiesen werden, bei denen es sich um die Anwendung von Landesrecht handelt.“) e, *ex plurimis*, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, Rn. (1-149) § 93: „Das Bundesverfassungsgericht wird hier gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 5, Art. 99 GG als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein tätig.“

ritenne che la soglia al 5% prevista per la legge elettorale locale dello Schleswig-Holstein fosse incostituzionale, perché (anticipando quanto poi il BVerfGE avrebbe stabilito in relazione alla legge elettorale europea) una simile soglia si giustifica solo in caso di esercizio di potere governativo statale o federale, e non amministrativo<sup>711</sup>.

- Sempre nel 2008, il Tribunale costituzionale della Turingia (*Thüringen*) dichiarò incostituzionale una soglia di sbarramento al 5%, nel corso di una questione incidentale di costituzionalità sollevata dal Tribunale amministrativo di Weimar, citando estensivamente la sentenza del BVerfGE di qualche mese prima<sup>712</sup>, ma facendo esplicitamente riferimento ad alcuni articoli della Costituzione del *Land*, in particolare l'art. 95<sup>713</sup>.
- Anche se non sono stati riportati nella tabella, Amburgo e Berlino tengono elezioni nei distretti cittadini, che sono assimilabili a quelli presenti negli altri *Länder*. Nel 2013, la Corte costituzionale di Amburgo intervenne a cancellare la soglia di sbarramento al 3% prevista dal *Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen* statale<sup>714</sup>. Tuttavia, il Parlamento della città preferì modificare la Costituzione ad adeguarsi al giudizio della Corte, per cui la soglia è ancora vigente<sup>715</sup>.

Brema rimane quindi l'unico *Land* in cui la soglia al 5% è ancora vigente, anche se, come specificato sopra, si applica solo al Comune di Brema. È tuttavia probabile che, considerata l'identità tra autorità del *Land* e del Comune in molte situazioni, la soglia sopravviverà ad un eventuale scrutinio costituzionale, in quanto sicuramente essa è permessa a livello di legislazione elettorale del *Land*.

Tuttavia, al di là della questione della soglia di sbarramento, non sembra che i sistemi elettorali locali abbiano conosciuto un particolare scrutinio da parte dei tribunali costituzionali. Sicuramente ciò va imputato al fatto che essi, nella stragrande maggioranza dei casi, prevedono sistemi proporzionali puri, con

---

<sup>711</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, Rn. (1-149) § 122: "Dabei ist zu berücksichtigen, dass Gemeindevertretungen und Kreistage nicht Parlamente im staatsrechtlichen Sinne sind (vgl. BVerfGE 65, 283 <289>; 78, 344 <348>; BayVerfGH, Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayerischen Dienststrafhofs und des Bayerischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte, 1952, N.F. Band 5, S. 66 <76>; Wurzel, Gemeinderat als Parlament?, 1975, S. 170 ff.; Waechter, Kommunalrecht, 3. Aufl. 1997, Rn. 284). Die Wahrnehmung der Aufgaben des örtlich beschränkten Wirkungsbereichs durch die kommunale Vertretungskörperschaft ist mit der Ausübung von Staatsgewalt durch die Parlamente nicht zu vergleichen. Die Gemeindevertretung ist ein Organ der Verwaltung, dem in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind. Anders als staatliche Parlamente üben Gemeindevertretungen und Kreistage keine Gesetzgebungstätigkeit aus. Hieran ändern auch die kollegiale Struktur des Vertretungsorgans sowie die Befugnis zur Satzungsgebung nichts (Meyer, Kommunales Parteien- und Fraktionenrecht, 1990, S. 223 m.w.N.). Die kommunalen Vertretungsorgane haben auch keine Kreationfunktion für ein der Regierung vergleichbares Gremium. Schließlich unterliegen die Entscheidungen der kommunalen Vertretungsorgane der Rechtsaufsicht (§ 123 GO SH)".

<sup>712</sup> Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 11.04.2008 – VerfGH 22/05 – B.III.

<sup>713</sup> „In den Gemeinden und Gemeindeverbänden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. An die Stelle einer gewählten Vertretung kann nach Maßgabe des Gesetzes eine Gemeindeversammlung treten. In Gemeindeverbänden, die nicht Gebietskörperschaften sind, kann das Volk auch eine mittelbar gewählte Vertretung haben“, Verfassung des Freistaats Thüringen, art. 95.

<sup>714</sup> Si veda Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 15. Januar 2013, HVerfG 2/11.

<sup>715</sup> Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, art. 4.3: „Die Bezirksversammlungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Bezirksversammlungen bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens drei vom Hundert der insgesamt auf solche Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere; für gesetzliche Bestimmungen über die Wahl der Bezirksversammlungen gilt Artikel 6 Absatz 4 Sätze 2 bis 4 entsprechend.“ Enfasi aggiunta.

elevate garanzie di uguaglianza nella partecipazione e nel risultato, che difficilmente si prestano, specie dopo l'abolizione della soglia di sbarramento, a ricorsi di costituzionalità.

### 7.3.4 – CONFRONTO CON L'ITALIA

Come già rilevato nel caso spagnolo, anche in Germania colpisce la similitudine tra sistemi elettorali di livelli di governo diversi. Abbiamo già citato le ragioni storiche e giuridiche dietro questa scelta, anche se è chiaro che, rispetto alla Spagna, si tratta di una scelta decisamente più politica, in quanto il *Grundgesetz* non impone alcun paletto al legislatore elettorale, in nessun ambito al di fuori del rispetto dei diritti fondamentali di uguaglianza del voto (sottoposti ad interpretazione giurisprudenziale, ovviamente). Non si trovano, infatti, norme costituzionali in merito a circoscrizioni, formule, soglie di sbarramento o, incredibilmente, numero dei deputati. Le Costituzioni statali tendono ad essere invece più esplicite sull'argomento<sup>716</sup>, ma conformandosi sempre al modello della rappresentanza proporzionale solo leggermente razionalizzata e "personalizzata" attraverso i collegi uninominali.

Nell'ambito di una generalizzata scelta proporzionale, si è visto che la Corte ha progressivamente circoscritto la possibilità del ricorso a meccanismi razionalizzanti, in particolare la soglia di sbarramento, vietata per le elezioni europee e comunali. Questo permette di instaurare un interessante paragone con i ragionamenti della nostra Corte costituzionale, che nelle sentenze 1/14 e 275/14 ha chiaramente stabilito un principio che si potrebbe sintetizzare nella formula "più politica, più uguaglianza del voto", nel senso che laddove gli organi elettivi siano chiamati a scelte fondamentali (incluse quelle costituzionali in senso lato), per loro natura essenzialmente "politiche", è necessario garantire in modo particolare la tutela delle opinioni dei cittadini, rigettando meccanismi volti a promuovere (potenzialmente) tenui maggioranze relative di voti in soverchianti maggioranze assolute di seggi; al contrario, quando agli organi elettivi sono affidate incombenze di minore portata politica e più amministrative in natura<sup>717</sup>, la legge elettorale può sacrificare parte della rappresentatività sull'altare dell'efficienza decisionale. Tutto il contrario ha ritenuto il Bundesverfassungsgericht, sia per il Parlamento europeo, sia per gli organi locali inferiori: la razionalizzazione, come abbiamo visto, deve essere giustificata dalla necessità di prendere decisioni politiche fondamentali, come sostenere un Governo e appoggiarne il programma legislativo; al di fuori di queste giustificazioni, non è possibile mantenere un sistema che violi, anche in modo molto ridotto, l'uguaglianza di *chances*. Anche tenendo conto del fatto che, in Germania, si parlava di una – poco impattante – clausola di sbarramento al 5%/3%, mentre in Italia si parlava di un sistema *majority assuring* con controllo totale dell'organo da parte della forza di maggioranza relativa, è assai curioso che due Corti

---

<sup>716</sup> Si vedano, per esempio, gli artt. 13 e 14 della Costituzione della Baviera, che specificano il numero di membri, la data e modalità di elezione, le circoscrizioni, la soglia di sbarramento e la presenza di mandati in eccesso e di compensazione: Art. 13: (1) Der Landtag besteht aus 180 Abgeordneten des bayerischen Volkes. (2) Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes, nicht nur einer Partei. 2Sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Art. 14: (1) Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht von allen wahlberechtigten Staatsbürgern in Wahlkreisen und Stimmkreisen gewählt. Jeder Regierungsbezirk bildet einen Wahlkreis. Jeder Landkreis und jede kreisfreie Gemeinde bildet einen Stimmkreis. Soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit erfordert, sind räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 3 zu bilden. Je Wahlkreis darf höchstens ein Stimmkreis mehr gebildet werden als Abgeordnete aus der Wahlkreisliste zu wählen sind. Durch Überhang- und Ausgleichsmandate, die in Anwendung dieser Grundsätze zugeteilt werden, kann die Zahl der Abgeordneten nach Art. 13 Abs. 1 überschritten werden. (2) Wählbar ist jeder wahlfähige Staatsbürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat. (3) Die Wahl findet an einem Sonntag oder öffentlichen Ruhetag statt. (4) Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt. (5) Das Nähere bestimmt das Landeswahlgesetz.

<sup>717</sup> Con le già citate parole della Corte "organi politico-amministrativi ... titolari di una limitata potestà di normazione secondaria". Sent. 275/14, Considerato in diritto § 3.1.



così storicamente legate divergono in modo tanto lampante su di un argomento che altro non è che l'essenza stessa della democrazia.

Va inoltre notato come l'assetto regolatorio tedesco, come diretta conseguenza dell'ordinamento federale, sia estremamente decentralizzato, chiaramente più dell'ordinamento spagnolo, ma anche di quello italiano: la Federazione infatti regola solo le elezioni del Bundestag, ogni *Land* quelle della propria Assemblea e degli Enti lui sottoposti, con discipline che, per quanto simili, sono riscritte in ciascun caso nella loro totalità, tendenzialmente senza rimandi ad altre fonti<sup>718</sup>. A questo concetto si associa anche la mancanza, da parte della Federazione, di qualsivoglia potere direttivo nei confronti delle scelte dei *Länder* in materia elettorale: a differenza del caso italiano, non esiste un equivalente della l. 165/04, né per le istituzioni statali, né per quelle subordinate. Al contrario, l'art. 28 GG stabilisce, in capo alla Federazione, un dovere di "garantire" (*gewährleisten*) che gli ordinamenti statali e sub-statali siano coerenti con i principi costituzionali, attraverso i meccanismi giurisdizionali e, eccezionalmente, sostitutivi, ma mai attraverso l'emanazione di norme<sup>719</sup>.

Infine, in Germania la produzione costituzional-giurisprudenziale in materia elettorale è decisamente abbondante, non solo più che in Spagna, ma probabilmente anche rispetto all'Italia. Se anche non consideriamo le pronunce che originano dalle Corti costituzionali dei *Länder*, si è visto che il Bundesverfassungsgericht ha ampiamente trattato di quasi tutti gli aspetti della legislazione elettorale, con un approccio estremamente pragmatico e aperto a considerazioni squisitamente matematiche, ma anche pronto ad individuare le conseguenze, giuridicamente rilevanti per i diritti dei cittadini, di meccanismi spesso oscuri (questo approccio si è manifestato, per esempio, nei casi del *negatives Stimmgewicht* e del metodo di calcolo dei seggi).

---

<sup>718</sup> Per esempio, sia nel *Landtagswahlgesetz*, sia nel *Kommunalwahlgesetz*, il *Land* del Baden-Württemberg presenta la parte generale contenente le norme sulla presentazione delle liste, la composizione delle autorità elettorali ecc.

<sup>719</sup> Si richiama il già citato art. 28 GG, terzo comma: " Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht".

## VIII – CONCLUSIONI

Si chiude qui questa panoramica delle norme elettorali degli enti territoriali di dimensione inferiore allo Stato. Sebbene tradizionalmente ai margini del focus investigativo accademico<sup>720</sup>, così come dell'attenzione politica del pubblico (e, in misura minore, dei partiti<sup>721</sup>), comprensibilmente più attento alle elezioni di rilevanza nazionale, le leggi elettorali per Regioni ed Enti Locali influenzano molto da vicino la vita dei cittadini, grazie a varie, ma comunque rilevanti, competenze legislative e/o amministrative, che spesso si accompagnano anche ad una consistente capacità di controllo della spesa pubblica, quando non anche (più raramente) della tassazione. Tutte queste attività non possono essere ridotte ad una mera esecuzione tecnico-funzionale di direttive provenienti dagli organi politici nazionali: così come sarebbe ingenuo pensare che, a livello centrale, il potere esecutivo si limiti esclusivamente ad attuare le istruzioni del legislatore politico, sarebbe ugualmente riduttivo concepire le funzioni degli enti locali come puramente burocratiche ed amministrative. Al contrario, i responsabili di queste istituzioni hanno ampie possibilità di perseguire una determinata linea politica, anche negli ordinamenti più centralisti<sup>722</sup>.

In questo contesto, il diritto elettorale locale rappresenta una fondamentale variabile nella gestione di larga parte della *res publica* e, di conseguenza, della vita delle persone.

Se quindi ai sistemi di elezione degli organi locali è affidato questo compito essenziale, è indispensabile che essi si conformino alle caratteristiche che il pensiero giuridico<sup>723</sup> ha identificato come fondamenti di un meccanismo di attribuzione del potere che, da un lato, assicuri il processo decisionale migliore possibile insieme alla sua più efficiente esecuzione e, dall'altro, riesca a coagulare il consenso dei portatori di interesse, per garantirsi il sostegno<sup>724</sup>. Questi tratti, progressivamente rielaborati tenendo conto dei

---

<sup>720</sup> Nel 1993 De Siervo e Zaccaria notavano che “Il tema della legge elettorale regionale è stato praticamente dimenticato nel nostro paese per circa venticinque anni.” U. De Siervo, R. Zaccaria, “Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale”, *Regione e governo locale*, 1993, n. 6, pp. 1073-1090. Non sono molti i contributi specificamente diretti ad affrontare questo argomento dopo le riforme del Titolo V, specialmente perché la progressiva differenziazione delle discipline rende comprensibilmente difficile uno studio generalizzato. Si vedano M. C. Pacini, “Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento”, ISSIRFA 2006 e L. Castelli, “Le nuove leggi elettorali regionali”, *Astrid online*, 2005.

<sup>721</sup> Si pensi, per esempio, alla scelta, da parte del Partito Democratico USA, di sottovalutare, durante i due mandati del Presidente Obama, le elezioni statali. Ciò ha portato ad un *entrenching* del dominio repubblicano in una maggioranza degli Stati, con conseguente *gerrymandering* dei distretti per la Camera dei Rappresentanti e il passaggio di estesa legislazione conservatrice. Si veda, *ex multis*, K. King “Under Obama, Democrats suffer largest loss in power since Eisenhower”, *Quorum.us*, <https://www.quorum.us/data-driven-insights/under-obama-democrats-suffer-largest-loss-in-power-since-eisenhower/291/>, 21/8/19. In Italia, come è noto, il tema è rilevante soltanto nell'imminenza delle consultazioni elettorali regionali, in quanto, a torto o a ragione, spesso i partiti le vedono come *proxy* delle intenzioni di voto alle politiche, ben più di quanto esse meritino attenzione per le conseguenze pratiche dell'insediamento di un governo di un certo colore politico a capo dell'amministrazione regionale.

<sup>722</sup> E questa consapevolezza spiega perché sia una costante storica che le dittature sostituiscano i rappresentanti locali con funzionari nominati dal governo centrale. Si pensi, *ex plurimis*, alla l. 4/2/1926, n. 237, Istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei Comuni con popolazione non eccedente i 5000 abitanti. (026U0237), GU n. 40 del 18/2/26 e al r.d.l. 3/9/1926, n. 1910, Estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i Comuni del Regno. (026U1910), GU n. 267 del 19/11/26, oppure alle azioni della *Gleichschaltung* nazista nei confronti dei *Länder* tramite il Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 (Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1934 Teil I, Nr. 11, Seite 75), che semplicemente abolì gli organi locali („Art. 1: Die Volksvertretungen der Länder werden aufgehoben. Art. 2: Die Hoheitsrechte der Länder gehen auf das Reich über. Die Landesregierungen unterstehen der Reichsregierung.“).

<sup>723</sup> La teoria politica è stata argomento di riflessione filosofica e pratica almeno fin da Platone (428-348 a.C.).

<sup>724</sup> Questi due requisiti si applicano a prescindere dalla forma di Stato/governo. Per fare un esempio, lo Stato patrimoniale feudale dell'Alto Medioevo può essere letto come un modo di garantire un rapido ed efficiente *policymaking* da parte di un feudatario tendenzialmente esperto nell'unica attività a lui richiesta (combattere) e selezionato con criteri (fedeltà o meriti nei confronti del sovrano) che erano universalmente riconosciuti validi dalla

dettami morali e delle mutevoli caratteristiche economiche della società europea nel corso dei secoli<sup>725</sup>, esportati con la forza delle armi nelle colonie, ed elevate al livello di “principi fondamentali” dopo la Seconda Guerra Mondiale, permeano ora le Costituzioni di quasi tutti gli Stati contemporanei, inclusi quelli di origine e tradizione completamente differenti.

La questione dell’autogoverno locale ha avuto però una storia più controversa e decisamente meno risalente: lo Stato moderno<sup>726</sup> nacque come risposta al particolarismo locale ereditato dal Medioevo e, nella progressiva definizione dell’ideale di Stato nazionale, fu lo stesso perseguimento degli ideali sopra richiamati a pretendere la soppressione di qualsivoglia potere *autonomo* al di fuori dello Stato centrale, unico garante dei diritti dei cittadini<sup>727</sup>. Solo con il progressivo scardinamento dell’identità Stato/Nazione e la conseguente rivalutazione delle comunità sub-(e sovra-)nazionali si è arrivati ad una codificazione costituzionale del diritto ad istituzioni locali “politiche”, con indirizzi potenzialmente diversi da quelle centrali.

Ora, dato che il costituzionalismo moderno, basato su una *rule of law* che copre anche le scelte discrezionali degli organi politici tramite la supremazia costituzionale e la *judicial review of legislation*, non consente in linea di principio che esistano parti dell’ordinamento non informate ai principi fondamentali di cui sopra, specie quando la loro negazione comporterebbe una sostanziale menomazione dei diritti dei cittadini, occorre che i sistemi elettorali degli organi di governo locale siano criticamente analizzati dalla prospettiva di questi criteri.

Questa tesi ha pertanto esaminato i sistemi elettorali dei livelli di governo sub-statali in Italia, alla luce dei principi costituzionali, così come interpretati dalla Corte costituzionale. Il percorso compiuto, esposto nell’introduzione, ha messo in luce come la nostra Corte costituzionale, nei suoi sessantacinque anni di attività, ha affrontato in numerose occasioni la materia elettorale, dal principio solo tangenzialmente, per poi arrivare, negli ultimi anni, a mettere in discussione il cuore pulsante del sistema, ovvero la formula elettorale.

Si è quindi posto il problema della misura dell’applicabilità della giurisprudenza costituzionale prodotta in relazione a norme statali<sup>728</sup> ai sistemi elettorali dei livelli inferiori di governo: se, da un lato, è evidente la differenziazione tra gli stessi e lo Stato centrale, operata dalla Costituzione, dall’altro la tutela del diritto di voto è una garanzia fondamentale per i cittadini, prima che per le istituzioni. Trattandosi di un punto controverso ma cruciale per questo elaborato, si è scelto di argomentare a favore e contro l’applicabilità, per poi presentare la soluzione proposta da chi scrive: un’applicazione totale degli standard costituzionali per quanto riguarda i sistemi regionali, che dopo la riforma del Titolo V sono effettivamente diventati depositari di quote di sovranità, ed un’applicazione solo parziale, relativa ai diritti fondamentali di uguaglianza (in entrata), segretezza e libertà del voto, per i sistemi degli Enti Locali.

Operata questa scelta, si è proceduto a verificare la compatibilità delle discipline elettorali locali con il *corpus* di costituzionalità elaborato in questa sede. Tale analisi ha messo in luce come i parametri stabiliti dalla Corte costituzionale in materia elettorale non siano rispettati maggioranza degli ordinamenti non statuali del Paese, anzi. Molti dei sistemi esaminati presentano infatti diversi problemi quanto alla

---

comunità. Quando infatti l’ereditarietà dei feudi fa venir meno sia l’*expertise* del feudatario, sia il rapporto di fedeltà con il sovrano, il sistema entra in crisi.

<sup>725</sup> È un dato di fatto che i concetti di libertà (anche economica) e uguaglianza (anche politica) dei cittadini sono stati distillati, a partire dal pensiero filosofico di tradizione europea, dai grandi pensatori liberali e illuministi dei secoli XVII e XVIII: tanto per citare i più noti, John Locke, Immanuel Kant, Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e Adam Smith.

<sup>726</sup> Se si esclude la peculiare storia degli Stati Uniti.

<sup>727</sup> Si pensi agli esempi storici legati alla formazione degli Stati nazionali in Europa, a partire dalla Francia.

<sup>728</sup> Naturalmente, l’attenzione era primariamente rivolta alle sentenze 1/14 e 35/17.

rappresentatività del proprio corpo elettorale (premi di maggioranza e/o ballottaggi con accesso privo di soglia), una non conforme gestione delle plurielezioni o altre illogicità. D'altro canto, i parametri esplicitamente previsti all'art. 4 della l. 165/04 sono tendenzialmente rispettati: la governabilità, anche quando non è garantita, è sicuramente agevolata; alle minoranze politiche è molto spesso assicurata una considerevole quota di seggi al fine di stimolare il dibattito e preservare il pluralismo nei Consigli; le misure di parità di genere sono state implementate; la contestualità dell'elezione di Consiglio e Presidente è legge in ogni Regione in cui il Presidente sia eletto direttamente, mentre negli ordinamenti più "parlamentari" esistono tempistiche serrate per l'elezione dello stesso da parte del Consiglio.

Per quanto riguarda invece Enti Locali, grazie alle precise statuizioni della Corte nelle fondamentali sentenze 50/15 e 275/14, si può giungere a dare un giudizio più circostanziato. Per quanto riguarda le Province e le Città Metropolitane, l'elezione indiretta appare compatibile con i parametri costituzionali, con l'unica, evidente, problematica della nomina di diritto del Sindaco metropolitano, che, come risulta dai dati forniti, discrimina fortemente una considerevole parte dell'elettorato dell'ente. Per quanto invece riguarda i Comuni, la disciplina non sembra porre alcuna particolare questione, in quanto la forte componente maggioritaria del sistema è più che giustificata dalla necessità di garantire agli organi municipali efficienza, omogeneità e rapidità decisionale che dovrebbero caratterizzare enti di carattere essenzialmente funzionale-amministrativo. L'elezione diretta di Sindaco e consiglieri con scrutinio di lista e preferenze si pone inoltre come garanzia per la scelta dell'elezione indiretta degli organi provinciali.

Per estendere la prospettiva di indagine e trarre spunto da altre esperienze, abbiamo esaminato la medesima questione posta per l'ordinamento italiano anche nei vicini (e comparabili, con i dovuti *caveat*) ordinamenti di Spagna e Germania. In entrambi i casi, dopo una presentazione generale del paese, comprensiva di contesto storico-politico ed essenziali caratteristiche della forma di Stato e di governo, si è proceduto all'analisi della giurisprudenza in materia elettorale elaborata in relazione alle leggi elettorali per le Camere, per poi proseguire con la presentazione dei rispettivi ordinamenti locali di primo (*Comunidades Autónomas* e *Länder*) e secondo (Province/Comuni) livello, con le rispettive leggi elettorali e la giurisprudenza dei tribunali costituzionali competenti. Nel caso spagnolo si è riscontrata una produzione giurisprudenziale relativamente ridotta e ancora poco disposta a mettere in discussione i fondamenti del sistema, come la formula elettorale, al contrario di quanto visto in Germania, dove il *Bundesverfassungsgericht* è invece intervenuto più volte, anche emanando istruzioni specifiche per il legislatore.

È stato interessante notare come, a differenza del caso italiano, in entrambi gli ordinamenti ci sia una grande somiglianza tra i sistemi elettorali dei vari livelli: in Spagna, lo scrutinio proporzionale con metodo d'Hondt, soglia di sbarramento e circoscrizioni geograficamente limitate è la norma dovunque, mentre in Germania la Federazione e i *Länder* condividono, in larga parte, il sistema proporzionale personalizzato. Diversa, e meno razionalizzata, è la disciplina tedesca per i livelli inferiori, per motivi speculari rispetto a quelli che giustificano, in Italia, il sistema maggioritario dei Comuni. In tutti e due i paesi esaminati, inoltre, i Tribunali costituzionali non hanno esitato ad estendere la loro giurisprudenza relativa alle norme che regolano le elezioni dei rispettivi Parlamenti alle entità immediatamente sottostanti, anche se per motivi differenti: in Spagna, essenzialmente a causa della regolamentazione, ancora fortemente uniformata a livello centrale; in Germania, probabilmente a causa dell'impostazione federale, che comporta la equipollenza tra *Bund* e *Länder*.

In conclusione si può asserire che la prospettiva di un intervento della Consulta sulla legislazione elettorale locale è possibile in ragione di numerosi profili di apparente contrasto tra i principi costituzionali, come interpretati dalla Corte, e il funzionamento pratico dei sistemi di elezione degli organi degli enti

territoriali<sup>729</sup>. Si aprirebbe in questo modo una interessante stagione di sperimentazione e riforma dei sistemi elettorali locali<sup>730</sup>.

Che sia per l'auspicabile intervento della Corte o per transeunti esigenze politiche non si può escludere che i prossimi anni registreranno riforme nell'ambito dei sistemi elettorali locali, specialmente quelli regionali<sup>731</sup>. Per le Regioni italiane, interessate dai processi di autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost., le esigenze di efficienza e di rappresentatività saranno infatti ulteriormente impellenti<sup>732</sup>.

E pertanto, *de iure condendo*, si potrebbero ipotizzare alcune misure che, alla luce dei requisiti previsti dalla Costituzione, dalla l. 165/04 e dalla giurisprudenza della Consulta, siano utili per mantenere l'equilibrio tra le, ugualmente cogenti, necessità di "agevolare" la governabilità e di garantire l'uguaglianza e la libertà del voto<sup>733</sup>.

Innanzitutto occorrerà ripensare alla questione della soglia per il conferimento del premio di maggioranza: come abbiamo visto, ad oggi, solo Sardegna e Marche (con il 25% e il 34%, rispettivamente) tra le Regioni con elezione diretta del Presidente e la Valle d'Aosta (con il 42%) tra quelle "parlamentari" pongono un'esplicita asticella minima di voti per garantire il controllo totale del Consiglio. Al presente solo il ballottaggio toscano, alla prova dei fatti, garantisce che la formazione vincitrice abbia effettivamente raccolto la maggioranza assoluta dei voti, almeno in un'elezione. Idealmente, sarebbe quindi desiderabile l'introduzione di una clausola, nelle restanti legislazioni elettorali, che subordini l'attribuzione del premio al raggiungimento di una determinata percentuale di suffragi (così da soddisfare le precise richieste della Corte in materia di uguaglianza "in uscita" del voto) ma che eviti l'ingovernabilità della Regione (qualora nessuna forza raggiunga la soglia minima<sup>734</sup>). Due sono le possibili soluzioni.

La prima, più drastica, soluzione al problema del premio di maggioranza senza soglia richiede la modifica degli Statuti regionali (oltre a quella della legge elettorale). Non esiste infatti un meccanismo che consenta di assicurare in ogni situazione la governabilità (e quindi la permanenza in carica del Presidente eletto) senza l'*escamotage* del premio privo di soglia minima; quello che invece gli Statuti possono fare è scardinare l'altro pilastro dell'attuale forma di governo regionale, ovvero l'elezione diretta del Presidente.

---

<sup>729</sup> Si vedano, *a contrario*, le concise motivazioni della sent. 193/15.

<sup>730</sup> Oggi troppo spesso dipendenti dal volubile andamento dei sondaggi e delle prospettive di rielezione da parte delle forze pro tempore al potere. Tanto per fare un esempio, è stata ventilata l'ipotesi di modificare il sistema elettorale toscano, abolendo il turno di ballottaggio, in quanto la maggioranza di centrosinistra temeva che una rinnovata opposizione a trazione leghista potesse ragionevolmente raccogliere un consenso sufficiente a vincere al secondo turno. Si veda "Il Pd trema in Toscana e vuol cambiare la legge elettorale", *Firenzetoday*, 2/7/18, <http://www.firenzetoday.it/politica/toscana-legge-elettorale-pd-ballottaggio.html>, 21/8/19.

<sup>731</sup> È assai improbabile che si vada a cambiare la normativa comunale, che sostanzialmente ha dato buona prova di sé negli ultimi 25 anni. Molto più realistica è una revisione dell'ordinamento provinciale, nel probabile senso di una riorganizzazione sistematica. Necessaria sarebbe invece, per i motivi visti *supra*, l'attivazione dell'elezione diretta (o indiretta) del Sindaco metropolitano, vero e proprio *vulnus* democratico che inspiegabilmente è finora passato sottotraccia.

<sup>732</sup> Si pensi, per esempio, alla richiesta veneta di controllare le assunzioni nei campi di istruzione e sanità, o alla regionalizzazione del Provveditorato agli Studi.

<sup>733</sup> Non parleremo di riforme puntuali e puramente tecniche in natura, come l'adeguamento della percentuale protetta di genere nelle liste. Si noti anche che non si cercherà qui di progettare a tavolino un nuovo sistema completo, ma di esporre alcune possibilità di riforma che i legislatori regionali potrebbero decidere di adottare singolarmente o congiuntamente ad altre.

<sup>734</sup> Non si rintracciano particolari problemi nel caso più coalizioni la raggiungano, perché, in tal caso, verrebbe premiata quella con la maggiore cifra elettorale. La soglia minima infatti è solo un requisito abilitativo, una condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'ottenimento del premio.

Senza entrare nel merito della fattibilità di quest'ultima ipotesi e volendo completare il ragionamento su un piano meramente teorico, è possibile prefigurare un sistema in cui, come nella l. 270/05, i partiti propongono pubblicamente i "capi della forza politica" (come candidati alla carica di Presidente della Giunta), che però potrebbero non apparire sulla scheda (se non, eventualmente, nei simboli o nei nomi delle liste, esattamente come nella l. 270/05); successivamente, lo Statuto potrebbe prevedere che il candidato della coalizione di maggioranza relativa fosse incaricato *ad interim*<sup>735</sup>, fino al voto di fiducia del Consiglio (da tenersi in tempi prestabiliti<sup>736</sup>), ma questa possibilità non è fondamentale. Si potrebbe mantenere il normale regime di *prorogatio* degli organi precedenti.

Qualora la compagine vittoriosa abbia ottenuto la maggioranza (grazie, per esempio, ad un premio come quello proposto nel paragrafo precedente, oppure tramite un accordo politico), l'investitura del candidato potrebbe procedere e sarebbe quasi una pura formalità. Se invece fallisse, anziché ricorrere immediatamente ad elezioni, il Consiglio potrebbe cercare di individuare un altro candidato<sup>737</sup>, sempre entro limiti temporali certi<sup>738</sup>, a cui affidare la Presidenza a maggioranza assoluta, come succede nel sistema spagnolo, che pure pare essere decisamente funzionale, e senza premi di maggioranza. Nel corso della legislatura, inoltre, il Presidente sarebbe rimovibile solo, di nuovo, tramite una sfiducia costruttiva a maggioranza assoluta, ispirata al sistema tedesco.

Un'obiezione a questa possibilità, che cerca di mantenere il collegamento tra candidato Presidente e elettori, risolvendo però il dilemma della maggioranza necessaria in Consiglio, si riconduce direttamente alla sentenza 2/04 della Corte costituzionale, relativa al *ticket* presidenziale calabro<sup>739</sup>. Come è noto, al di là della presenza di una figura, il Vicepresidente, completamente nuova all'ordinamento, lo Statuto della Calabria stabiliva che i due candidati fossero votati contestualmente al Consiglio e fossero da esso investiti nella prima seduta, sotto pena di scioglimento *immediato* dell'assemblea in caso di mancata "elezione" dei candidati vincitori.

In quel caso la Corte ritenne che il sistema messo in atto dalla Regione per "indirizzare" la scelta del Consiglio (la minaccia di scioglimento in caso di scelta diversa da quella delle urne) equivallesse ad una legittimazione elettorale diretta del Presidente e, pertanto, fosse incompatibile con una forma di governo che si dichiarava "parlamentare" nell'eleggere indirettamente il Presidente, con la previsione però del *simul stabunt* in ogni occasione, tranne per dimissioni o morte dello stesso; si aggiunga anche che la scheda elettorale avrebbe contenuto i nomi dei due candidati, rafforzando ancora di più la forte similitudine con un'elezione diretta.

E, tuttavia, giova ricordare che fu la Corte stessa a stabilire che "non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello

---

<sup>735</sup> Direttamente dall'Ufficio Elettorale, che lo dichiarerebbe contestualmente anche eletto in Consiglio con le consuete procedure.

<sup>736</sup> Anche pochi giorni, dato che prevedibilmente il risultato delle elezioni potrà essere ragionevolmente previsto grazie agli ubiqui sondaggi e i contatti tra forze politiche potrebbero pertanto essere attivati in anticipo.

<sup>737</sup> Che potrebbe essere, oppure no, uno degli altri *Spitzenkandidaten* oppure un membro del Consiglio, oppure ancora un *quavis de populo* come nel caso del Presidente del Consiglio dei Ministri: la scelta spetterebbe allo Statuto.

<sup>738</sup> Si ricorda che la l. cost. 2/01 pose espliciti limiti temporali, di 60 o 90 giorni, per il voto di fiducia del Consiglio nelle Regioni a Statuto speciale che mantenessero il sistema parlamentare, e anche l'art. 4, lettera b), della l. 165/04 prevede un termine di 90 giorni in tale situazione.

<sup>739</sup> Si veda, in merito, M. Olivetti, "Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie", *Forum Quaderni Costituzionali*, 5/2/2004.

schieramento politico<sup>740</sup>. Simili aperture si possono trovare nella dottrina: per quanto si siano registrate molte voci critiche nei confronti del ragionamento e/o delle conclusioni della sent. 2/04<sup>741</sup>, la sentenza della Corte pare essere un punto di non ritorno. Le soluzioni proposte da alcuni autori sono di sicuro interesse: Volpi, per esempio, ritiene che “potrebbe forse ritenersi legittimo uno Statuto il quale, nel prevedere l’indicazione popolare del Presidente, si limiti a stabilire che la successiva elezione del Consiglio regionale debba avvenire “sulla base dei risultati elettorali” senza introdurre la sanzione dello scioglimento automatico iniziale del Consiglio<sup>742</sup>. Balboni invece parla di “menzione del leader della coalizione elettorale sulla scheda per il voto” e “sfiducia costruttiva”.

Sulla scorta di queste affermazioni, è forse possibile superare le obiezioni sollevate dalla Corte, in quanto il sistema proposto differirebbe da quello calabro sotto tre fondamentali aspetti:

- Il candidato Presidente di maggioranza relativa non sarebbe, a tutti gli effetti, il Presidente in carica, ma solo un *facente funzioni*, dal mandato tassativamente limitato a pochi giorni<sup>743</sup> o, in caso di prolungate trattative, un paio di mesi (sulla base dell’esempio spagnolo); nel caso in cui questa misura risultasse incompatibile con il dettato costituzionale, nulla vieterebbe di mantenere in carica il Presidente precedente, come avviene ora.
- Il Consiglio non sarebbe vincolato a confermare il candidato Presidente dello schieramento più votato, a differenza di quanto prevedeva lo Statuto calabrese<sup>744</sup>, in quanto non sarebbe sciolto d’ufficio in caso di una nomina differente. Si tratterebbe formalmente e sostanzialmente di una forma di governo parlamentare, in cui il Consiglio è arbitro e sovrano dell’investitura del Presidente, in cui però l’eventuale raggiungimento di una determinata maggioranza dei voti metterebbe il Presidente, nei fatti, nella condizione in cui si trovano ora i Presidenti direttamente eletti, protetti da nuove elezioni grazie alla necessaria maggioranza assoluta “costruttiva”.
- Questo sistema avrebbe infine il vantaggio di essere versatile nella rappresentazione della realtà politica della Regione: combinando la forma di governo parlamentare razionalizzata con un sistema

---

<sup>740</sup> Corte cost., sent. 2/2004, Considerato in diritto § 4.

<sup>741</sup> M. Olivetti, “Requiem per l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie”, *cit.* in cui l’Autore non risparmia parole molto critiche nei confronti del ragionamento della Corte, accusato di essere “contraddittorio”. Peraltro, la sent. 2/04 appartiene anche al novero di quelle poche pronunce in cui il relatore e l’estensore non coincidono, a dimostrare “una difformità che, oltre ad essere manifestazione un sicuro dissenso del primo, è solitamente sintomo di una divergenza più ampia (e non riconducibile) all’interno del collegio”, N. Vizioli, “Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre”, *Forum Quaderni Costituzionali*, 2004. Critico anche M. Volpi, “Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?”, *federalismi.it*, 4/04, così come E. Balboni, “Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»”, *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004 (“Il ragionamento della Corte è intrinsecamente coerente, tuttavia esso è discutibile nelle sue premesse e, soprattutto, ad avviso di chi scrive, non del tutto coerente con la giurisprudenza pregressa”), che però non risparmia le critiche alla scelta della Calabria di aggirare il requisito costituzionale del *simul stabunt*. Una voce contraria si può trovare in S. Ceccanti, “La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista”, *Forum Quaderni Costituzionali*, 2/04, in cui si loda la difesa della forma di governo neoparlamentare da eventuali attacchi volti a indebolirla, a vantaggio dello Stato centrale. A. Ruggeri ha invece un atteggiamento più pragmatico ed esamina la sentenza dal punto di vista delle sue conseguenze, più che da quello delle motivazioni. Si veda A. Ruggeri, “Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)”, *federalismi.it*, 6/04.

<sup>742</sup> M. Volpi, “Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?”, *cit.*

<sup>743</sup> Una sorta di *interrex* della Roma monarchica.

<sup>744</sup> “Al tempo stesso, diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina, per l’art. 33 nessun altro consigliere eletto può essere nominato Presidente o Vice Presidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria “presa d’atto” da parte del Consiglio regionale.” *Ibid.*

elettorale non *majority assuring*, ma con un premio di maggioranza solo eventuale, si ottengono, in realtà, tre sistemi differenti, a seconda dei risultati delle votazioni:

- se una forza politica, guidata da un certo candidato, fosse in grado di concentrare su di sé più di circa un terzo delle preferenze (e comunque più di qualunque altra forza), potrebbe ottenere tramite il premio almeno la metà del Consiglio, eleggere Presidente un suo candidato<sup>745</sup> e questi, per cinque anni, avrebbe buone possibilità di portare avanti la sua agenda politica con tutte le caratteristiche di un sistema maggioritario come quello attuale<sup>746</sup>;
- se invece i suffragi fossero distribuiti tra poche forze politiche, ma il partito di maggioranza relativa non raggiungesse la soglia per avere il premio, il suo candidato si installerebbe provvisoriamente come Presidente<sup>747</sup>, il che costituirebbe un incentivo, per le altre (poche) forze politiche, ad accordarsi rapidamente – tra di loro o con la forza di maggioranza relativa – in modo da bloccare o influenzare, a seconda dei casi, le politiche che il Presidente sta già mettendo in atto. Ci si troverebbe di fronte, quindi, sì a un sistema parlamentare, ma altamente razionalizzato, in cui le opzioni politiche sono ridotte e il pragmatismo d’obbligo;
- infine, qualora la situazione politica fosse estremamente frammentata o, comunque, il ricorso ad accordi più complesso, il sistema somiglierebbe più ad un parlamentarismo poco razionalizzato, in cui l’unico *driver* istituzionale sarebbe la prospettiva di nuove elezioni in caso il Consiglio non riesca a confermare il Presidente *ad interim* o eleggere nessun sostituto entro la soglia temporale prevista dalla legge (tendenzialmente due-tre mesi)<sup>748</sup>.

La seconda modalità, meno intrusiva ma meno efficace, richiederebbe due passaggi: innanzitutto, il premio di maggioranza stesso, nella sua forma base, dovrebbe essere il più vicino possibile alla maggioranza assoluta dei seggi (si pensi al caso della Provincia di Trento<sup>749</sup>); i premi al 60% dei seggi, oltre ad essere sostanzialmente inutili dal punto di vista politico<sup>750</sup>, rendono ulteriormente difficile da giustificare una loro eventuale assegnazione senza soglia. Effettuata questa modifica, sarebbe poi più facile, da un punto di vista

---

<sup>745</sup> Confermando il Presidente *ad interim* o scegliendo un altro, come preferisce.

<sup>746</sup> Sotto alcuni punti di vista, si potrebbe persino argomentare che il Presidente sarebbe in una posizione più sicura rispetto a quella attuale: ad oggi, se un Consiglio volesse far cadere il Presidente, basterebbero le dimissioni al buio di metà più uno dei consiglieri, con conseguenti elezioni. Nel sistema proposto, le dimissioni (probabilmente appoggiate da tutte le opposizioni e da alcuni transfughi della maggioranza) non sarebbero sufficienti, perché bisognerebbe anche indicare un diverso candidato Presidente, tendenzialmente appartenente all’opposizione. È inutile sottolineare che ciò risulterebbe ben più complesso rispetto ad una semplice richiesta di dimissioni, perché richiederebbe la condivisione di un programma politico.

<sup>747</sup> Con poteri non così limitati, maggiori di quelli in regime di *prorogatio* o di gestione degli affari correnti, comunque con il controllo dell’intera amministrazione regionale (nomine, regolamenti ecc.), ma senza la piena titolarità del potere. I dettagli sarebbero naturalmente contenuti nello Statuto, ed ogni Regione avrebbe la possibilità di disegnare un sistema più o meno “presidenziale”.

<sup>748</sup> Lo Statuto potrebbe prevedere che in questo caso i poteri del Presidente siano ridotti rispetto alla situazione precedente, in modo da evitare contemporaneamente non solo vuoti di potere, con paralisi dell’azione amministrativa ordinaria, ma anche interventi politici che apparirebbero senza dubbio tanto illegittimi quanto quelli ad oggi permessi a maggioranze relative molto ridotte “gonfiate” a dismisura dai premi regionali (e macchierebbero questa proposta di incostituzionalità, avendo permesso l’elezione sostanzialmente diretta di un Presidente pienamente capace in un sistema che si vuole definire parlamentare).

<sup>749</sup> Che assegna 18 seggi su 35 al vincitore, se non supera il 40% dei voti.

<sup>750</sup> Come abbiamo visto in 6.1.3, in pochissimi casi alcune Regioni prevedono voti a maggioranza più alta di quella assoluta, neanche per la revisione dello Statuto.



squisitamente matematico<sup>751</sup>, sostenere che la soglia minima di voti dovrebbe superare di poco il 33%, come nel caso marchigiano. Ciò permette di garantire che la maggioranza in Consiglio vada alla forza dal supporto maggiore, che comunque è sicuramente consistente e astrattamente idonea a “meritare” i seggi aggiuntivi. Inoltre, una soglia al 33%/34% sarebbe facilmente raggiungibile dalle forze politiche, anche nell’attuale condizione di tripolarismo: una rapida ricognizione delle ultime tornate elettorali mostra che, sulle 19 Regioni analizzate, solo nel Lazio il Presidente vincitore (eletto con il 32,92% dei voti<sup>752</sup>) non ha superato un risultato simile. Premi maggiori potrebbero poi comodamente essere accordati in caso di vittoria con percentuali più alte (ancora, come nel sistema delle Marche o della Puglia), ma sarebbero, come lo sono oggi, irrilevanti ai fini pratici per l’indirizzo politico regionale.

In termini di seggi da assegnare con il premio *minimo*, si potrebbe pensare ad una distribuzione come segue, dove, al raggiungere la soglia del 33%+1, alla coalizione/lista di maggioranza è consegnata la pura maggioranza assoluta del Consiglio<sup>753</sup>:

REGIONE	SEGGI TOTALI	PREMIO MINIMO ATTUALE	PREMIO MINIMO PROPOSTO
<b>ABRUZZO</b>	30+1	17+1	15+1
<b>BASILICATA</b>	20+1	12+1	10+1
<b>CALABRIA</b>	30+1	15+1	Identico
<b>CAMPANIA</b>	50+1	30+1	25+1
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>	49+1	27+1	25+1
<b>FRIULI-VENEZIA GIULIA</b>	48+1	26+1	25+1
<b>LAZIO</b>	50+1	10 seggi	25+1
<b>LIGURIA</b>	30+1	6 seggi	Identico
<b>LOMBARDIA</b>	79+1	44+1	40+1
<b>MARCHE</b>	30+1	16+1	15+1

<sup>751</sup> Il 33%+1 è infatti il quoziente minimo necessario, come dimostra la distribuzione Droop ( $V/(S+1)+1$ ), per ottenere un seggio in un collegio che ne esprima due. Ora, assimilando il Consiglio regionale con premio di maggioranza leggerissimamente superiore alla maggioranza assoluta ad una circoscrizione elettorale proporzionale in cui siano in palio due seggi (uno per la maggioranza e uno per le opposizioni), se la maggioranza ottiene poco più del 33% essa sarebbe legittimata ad ottenere il 50% dei seggi o poco più anche senza alcun artificio legale, indipendentemente dal metodo proporzionale usato. Si noti che il 33% è decisamente inferiore a quanto, finora, la Corte ha ritenuto compatibile con l’uguaglianza del voto (il 40% previsto, a suo tempo, dalla l. 52/15 e sopravvissuto alla sent. 35/17), ma supponiamo – sulla scorta della confliggente giurisprudenza che è stata analizzata nei capitoli precedenti – che la Corte, pur senza rinunciare al principio fondamentale stabilito nella sent. 1/14, sarebbe probabilmente disposta ad accettare una soglia minima più bassa, nella disciplina regionale. Si noti che alcuni studi fissano il massimo scostamento possibile tra risultato elettorale e seggi ottenuti ad un rapporto 1:2 (es. 30% dei voti → 60% dei seggi): si veda G. Lodato, S. Pajno, G. Scaccia, “Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014”, *federalismi.it*, 9/2014, p. 9.

<sup>752</sup> E peraltro, come abbiamo visto a suo tempo, ciò non gli ha permesso di avere una solida maggioranza a causa dello strano meccanismo di funzionamento del premio laziale. Va anche ricordato che il Lazio si trova esattamente nel mezzo della penisola, nella zona che le contemporanee elezioni politiche 2018 certificarono come di transizione tra il centro-nord (a maggioranza PD o Lega) e il Sud (dove imperava il M5S); inoltre era presente un candidato “indipendente” dalla notevole notorietà personale, a causa dei tragici eventi sismici nella zona di Amatrice (Sergio Pirozzi, ex sindaco della città), che riuscì ad ottenere quasi il 5% dei voti; in ultimo, si ricorda che la legge elettorale laziale ancora oggi eredita dalla l. 43/95 una soglia di sbarramento relativamente bassa (3%) per le liste, che quindi non hanno particolari incentivi ad unirsi in coalizioni se non concorrono realisticamente alla Presidenza. Basti notare come, nelle elezioni 2018, si siano presentati ben 9 candidati Presidente, di cui 6 supportati da una sola lista.

<sup>753</sup> Verranno ignorate Bolzano e Valle d’Aosta, che non fanno uso del premio di maggioranza (del tutto o ad ogni fine pratico), ma si elencheranno Sardegna e Marche in quanto, anche nel loro caso, si propone la riduzione dell’entità del premio.

<b>MOLISE</b>	20+1	12+1	10+1
<b>PIEMONTE</b>	50+1	Inapplicabile	25+1
<b>PUGLIA</b>	50+1	27+1	25+1
<b>SARDEGNA</b>	59+1	32+1	30+1
<b>SICILIA</b>	69+1	7 seggi	35+1
<b>TOSCANA</b>	40+1	23+1	20+1
<b>TRENTO</b>	34+1	17+1	Identico
<b>UMBRIA</b>	20+1	12+1	10+1
<b>VENETO</b>	50+1	27+1	25+1

Ma, verrebbe da chiedersi, una riforma di questo tipo sarebbe ancora coerente con la necessità di adeguare la legge elettorale regionale alla forma di governo (semi)presidenziale? La risposta è ambivalente: da un certo punto di vista, sulla scorta anche della scelta del termine “agevolare” da parte del legislatore nell’art. 4 della l. 165/04, sembrerebbe che non esista alcun valido motivo per pretendere che le regole elettorali producano inevitabilmente un vincitore con la maggioranza in Consiglio: semplicemente, qualora la coalizione dell’eletto non abbia raggiunto la soglia (del 33%), l’elezione del Presidente è, nei fatti, condizionata alla sua abilità politica di trovare un supporto maggioritario in Consiglio, pena una ineludibile mozione di sfiducia e il ritorno alle urne<sup>754</sup>. Di converso, dichiarare il contrario significherebbe ritenere incostituzionali le numerose leggi elettorali regionali che *non* assicurano un simile risultato. Da un altro punto di vista, invece, la clausola *simul stabunt, simul cadent*, di rango costituzionale, fa riferimento ad un sistema dove il Presidente eletto deve poter essere messo in condizioni di portare avanti la sua agenda politica, anche a discapito di altre considerazioni<sup>755</sup>, mentre il sistema proposto accetta la possibilità che un Presidente direttamente eletto non abbia una *working majority* in Consiglio, con il conseguente rischio di scioglimento e nuove elezioni.

Chiaramente quelli proposti sono solo suggerimenti, che come tutti i modelli teorici necessitano di sperimentazione pratica per essere validate come funzionanti. Tuttavia, le esperienze spagnola (per quanto riguarda le nomine *ad interim*) e tedesca (per la sfiducia costruttiva) mostrano una notevole capacità di assicurare istituzioni contemporaneamente rappresentative e stabili. Ovviamente, nulla garantisce che anche in Italia, dove la situazione politica è notoriamente frammentata, questi sistemi diano buona prova di sé. Rimane quindi solo da sperare che la presenza di meccanismi più efficienti e costituzionalmente legittimi possa contribuire a creare l’ambiente adatto per un progressivo miglioramento anche dei costumi politici, tramite il connubio di responsabilità politico-elettorale diretta e effettiva capacità di influenzare aspetti pratici della vita dei cittadini.

---

<sup>754</sup> Sostanzialmente, la forma di governo tornerebbe ad essere parlamentare, con l’unica differenza rappresentata dall’investitura popolare del Presidente, che non può essere sostituito da alcuno (a differenza di un candidato Presidente del Consiglio, nominato dal Capo dello Stato, ma a cui le Camere abbiano negato la fiducia).

<sup>755</sup> Ed è per risolvere questo dilemma che chi scrive auspica un rapido intervento chiarificatore della Corte.

# BIBLIOGRAFIA

In ordine di citazione

## MONOGRAFIE

- G. De Fina, *Diritto elettorale*, Unione tipografico-editrice torinese, 1977
- L. Preti, *Diritto elettorale politico*, Giuffrè, 1957
- E. Esposito, *Manuale teorico pratico di diritto elettorale*, Maggioli, 1998
- L. Trucco, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Giappichelli, 2010
- G. Ambrosini, *I sistemi elettorali*, Firenze, 1946
- M. Luciani, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991
- F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1980
- L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011
- L. Trucco, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino 2013
- L. Violini, A. Baraggia (a cura di), *The Fragmented Landscape of Fundamental Rights Protection in Europe*, EE Publishing, 2018
- A. Vuolo, *La legge elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017
- A. Brunialti, *Libertà e democrazia*, Milano, 1872
- M. Armanno, *Personale uguale libero e segreto, il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018
- G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale, un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- M. D'Amico, F. Biondi, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, 2018
- A. Gratteri, *La formula e il risultato*, Franco Angeli, Milano, 2019
- R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Giappichelli 2007
- A. Gigliotti, *L'ammissibilità del referendum in materia elettorale*, Volume 19 di Pubblicazioni del Dipartimento di teoria dello Stato dell'Università degli studi di Roma La Sapienza, Giuffrè 2009
- G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018
- G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977
- C. Marchese, *Il diritto di voto e la partecipazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- M.E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, 2000
- K. Zweigert e H. Kotz, *Introduzione al diritto comparato*, Milano, Giuffrè Editore, 1992
- A. Ruiz Robledo, *Sub-National Constitutional Law in Spain*, Alphen aan den Rijn, 2018
- J.O. Araujo, *Las barreras electorales*, Valencia, 2017
- K. Nieding, *Das Prinzip der Homogenität in den Verfassungen des deutschen Reiches von 1849, 1871 und 1919 unter besonderer Berücksichtigung des Artikels 17 der geltenden Reichsverfassung*, Jena, 1926
- S. Ortino, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, 1966

## CONTRIBUTI IN VOLUME

- M. Starita, "Art. 3 Prot. 1", in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di) *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, p. 832 e ss.

- F. Pierandrei, “Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative”, in *Jus*, 1953, p. 353 e ss.
- A. Gratteri, “Un sistema elettorale lontano dall’Europa”, in *Il Politico*, 2013, p. 94
- L. Trucco, ‘La legislazione elettorale della Regione Liguria’, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di P. Costanzo (Torino 2011) 128 ss.
- T. Martines, “Artt. 56-58”, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1984, p.77
- F. Lanchester, “Voto, diritto di (diritto pubblico)”, in *Enciclopedia del Diritto*, XLVI, Milano, 1993, p. 1127
- F. Biondi, “Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014”, in M. D’Amico, S. Catalano, (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014
- G. Tarli Barbieri, “La selezione delle classi politiche”, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma 2014, 147
- R. Miranda, “Potestà statutaria e forma di governo regionale: dati attuali e prospettive evolutive”, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Napoli, 2008, pp. 1319-1362
- S. Catalano, “I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni”, in M.E D’Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla ‘storica’ sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014
- G. Ferraiuolo, “Sistemi di elezione e dinamiche della forma di governo regionale”, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino 2012
- A. Sauviat, “Decentralisation in France: A Principle in Permanent Evolution”, in *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Springer 2016, pp 157-200
- B. Aldeguer Cerdá, G. Pardo Beneyto, “Democracia paritaria y sistema electoral valenciano: alcances institucional y propuestas de reforma”, in AA.VV *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 315-345
- M. J. Ridaura Martínez, “Dos reflexiones sobre la legislación electoral valenciana: el principio de igualdad en el acceso al cargo público y la revocación de los Senadores autonómicos”, in AA.VV *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 315-345
- F. Juberias, “En torno a la improbable comarcalización del sistema electoral valenciano”, in AA.VV., *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 268-269
- G. Cámara Villar, “Sobre la proporcionalidad como criterio y limite constitucional del sistema electoral español”, in J. Montabes, *El sistema electoral a debate: veinte anos de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pp. 205-220
- M. R. Ripollés Serrano, “La proporcionalidad como variable o como problema en el sistema electoral español”, in M. Kolling, *El sistema electoral español: un debate de sus logros y deficiencias*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2012, pp. 49-93

### **CONTRIBUTI IN RIVISTA**

- R. De Caria, “Soglie elettorali e tutela delle minoranze”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 1912 e ss.

- D. Girotto, “Giudicare le elezioni: l’implementazione dei principi codificati dal Consiglio d’Europa e il caso italiano”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, p. 1563 e ss.
- G. De Búrca, “The Domestic Impact of the Eu Charter of Fundamental Rights”, *Irish Jurist New Series*, Vol. 49 (2013), pp. 49-64
- O. Chessa, “Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana”, *Rivista AIC*, 3/2017, p. 28
- P.A. Capotosti, “Regole elettorali e sistema costituzionale italiano”, *Astridonline.it*, 2011
- S. Ceccanti, “Lo sconvolgimento del sistema dei partiti in Spagna”, *federalismi.it*, n. 4/2015, 25/2/15
- F. Biondi, “Il seggio slittato dalla Sicilia all’Umbria: violazione della Costituzione o della legge?”, *Quaderni Costituzionali*, 2019
- S. Trancossi, “Gli effetti della quota FPTP nel “Rosatellum-bis”, *Rivista AIC*, 4/2018, 30/12/18, pp. 441-469
- L. Vespignani, “La legge del conflitto. riflessioni circa i conflitti di attribuzione su atti legislativi a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018”, *Rivista AIC*, 4/2019, 20/12/2019
- E. Sorrentino, “La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale”, *federalismi.it*, 2/2019, pp. 2-25, 23/1/19
- M. Betzu, P. Ciarlo, “La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno”, *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 903 e ss
- J. Loosemore, V. Hanby, “The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems”, in *British Journal of Political Science*, 1/1971, pp. 467–77
- L. Trucco, “Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)”, in *Consulta online*, Studi, 2015, I, 66 ss.
- M. Massa, “Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?”, *Forumcostituzionale.it*, 15/1/2014
- A. Riviezzo, “Nel giudizio in via incidentale in materia elettorale la Corte forgia un tipo di dispositivo inedito: l’annullamento irretroattivo come l’abrogazione. È arrivato l’“abrogamento”?”, *Forum Quaderni Costituzionali*, 10/3/14
- A.A. Demmig, “Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della corte costituzionale”. *Rivista AIC*, 2/2019, 4/4/19
- P. Pasquino, “La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio”, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 6/4/17
- R. Dickmann, “la Corte costituzionale trasforma l’Italicum in un sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere”, *federalismi.it*, 4/2017, p. 15
- D. Casanova, L. Spadacini, “Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring.”, *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2017, 10/5/17
- L. Spadacini, “I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale”, in *forumcostituzionale.it*, 1/2014, p. 4 ss.
- P. Zicchittu, “L’incostituzionalità della legge elettorale ovvero quando il giudice comune “confonde” Corte costituzionale e Parlamento. (Nota a Corte di Cassazione ordinanza n. 12060/2013)”, in *Osservatorio AIC*, 1/2013, Novembre 2013
- F. Conte, “Un ricorso (quasi) diretto a tutela dei diritti fondamentali? Brevi considerazioni sull’ordinanza 12060/2013 della Cassazione Civile”, in *www.forumcostituzionale.it*, 24/6/2013

- M. Siclari, "Osservazioni sulla questione di legittimità costituzionale della legge elettorale sollevata dalla Corte di Cassazione", in *Nomos*, 1/2013
- A. Gigliotti, "Violata la "zona d'ombra". La *quaestio legitimitatis* della legge elettorale", in *Nomos*, 1/2013;
- P. Carnevale, "La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte", in *Nomos*, 1/2013
- P. Quinto, "Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte Costituzionale: una singolare coincidenza", in *www.giustizia.amministrativa.it*, 2010
- G. Tarli Barbieri, "I risultati delle elezioni regionali in Lazio e Puglia: si possono assegnare "seggi aggiuntivi"?", *Forum Quaderni Costituzionali*, 1/4/10
- F. Bailo, "La Regione Basilicata e la legge elettorale "dimezzata", *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2017, 242-249
- M. Armanno, "La tutela del diritto di voto tra Costituzione e sistema elettorale", *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018
- D. Casanova, "La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale", *Rivista AIC*, 3/2016, 16/11/16
- D. Mone, "La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali", in *forumcostituzionale.it*, 11/7/15
- L. Violini, "L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, terzo comma, Cost.", *Rivista AIC*, 4/2018, 14/11/18, pp. 319-365.
- S. Curreri, "La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo", *Quaderni Costituzionali*, 4/2015, 991 ss.
- D. Giroto, "La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni", *Le Regioni*, 2015
- G. Perniciaro, "I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale", *Italian Papers on Federalism*, 3/2014
- M. Strazza, "Nitti e le Regioni. Interventi in Assemblea Costituente", in *Storia e Futuro, Rivista di storia e storiografia*, 20/2009, giugno 2009
- A. Rauti, "Ancora sulla legge elettorale calabrese", in *Diritti regionali*, 3/2017, 28/7/17
- R. Bifulco, "Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali", in *Nomos*, 3/2013
- M. Cosulich, "Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali", *Le regioni*, 2014, p. 471
- G. Scaccia, "Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale", Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 14/10/2014, in *forumcostituzionale.it*
- 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", *Il Filangieri*, 1/2004, p. 69
- A.O. Cozzi, "Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali", *Giurisprudenza costituzionale*, A. 59(2014) n. 5, p. 4167-4188
- M. Massa, "Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?", *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2014

- S. Catalano, “La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2016, 1/2/16
- N. A. Cunial, R. Terreo, “I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un’analisi comparata”, *Quaderni dell’Osservatorio elettorale*, n. 75, giugno 2016, pp 85-116
- P.L. Petrillo, “Lo statuto dell’opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali”, ISSiRFA, aprile 2005
- Y. Gomez Gane, “Dal Mattarellum all’Italicum: produttività dei suffissi pseudolatini -um ed -ellum”, *Rivista Italiana di Onomastica*, 2/2015, pp. 742-774
- M. Moreno Vásquez, “El Bloque de Constitucionalidad como marco competencial en materia electoral”, *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1/2016, pp. 55-79
- M. Martínez Sospedra, “Constitución, Estatuto, Ley Electoral Valenciana. Notas sobre las posibilidades de modernización del sistema electoral valenciano”, *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*, 56/2011, pp. 49-84
- F. J. Batista Freijedo, “Mayor proporcionalidad del sistema electoral del Congreso y barrera electoral nacional”, *Debates constitucionales*, 6/2004
- S. Furlani, “Un nuovo sistema elettorale misto tedesco”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1953, p. 180;
- M.D. Poli “La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 1257 e ss.;
- D. Schefold, “Sviluppi attuali nel sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania”, *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1987, p. 366
- R. De Caria, “La sentenza costituzionale tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c’è diritto senza rimedio giurisdizionale”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, f. I, 207-223
- U. De Siervo, R. Zaccaria, “Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale”, *Regione e governo locale*, 1993, n. 6, pp. 1073-1090
- L. Castelli, “Le nuove leggi elettorali regionali”, *Astrid online*, 2005
- K. King “Under Obama, Democrats suffer largest loss in power since Eisenhower”, *Quorum.us*, 21/8/19
- M. Olivetti, “Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie”, *Forum Quaderni Costituzionali*, 5/2/2004
- N. Vizioli, “Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre”, *Forum Quaderni Costituzionali*, 2004.
- M. Volpi, “Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?”, *federalismi.it*, 4/04
- E. Balboni, “Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»”, *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004
- S. Ceccanti, “La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista”, *Forum Quaderni Costituzionali*, 2/04,
- A. Ruggeri, “Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)”, *federalismi.it*, 6/04.

- G. Lodato, S. Pajno, G. Scaccia, “Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1 del 2014”, *federalismi.it*, 9/2014

## **REPORT**

- General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the Committee at its 1510th meeting (fifty-seventh session) on 12/7/1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7
- Report of Electoral Systems, Overview of available solutions and selection criteria, Commissione di Venezia, CDL-AD(2004)003, 13/12/2003
- Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe, Venice Commission, 10/6/2006, CDL-AD(2006)018
- Il sistema elettorale del Senato. I sistemi elettorali prima della legge n. 270 del 2005, Senato della Repubblica, 2010.
- XVII Legislatura - Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 12 del 17/09/2013
- XVII legislatura, Senato della Repubblica, doc. III, n. 2, pp. 8-9 – Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla elezione contestata nella regione Liguria
- *Il Foro Italiano*, Vol. 129, No. 5 (maggio 2006), pp. 255/256-261/262
- Consiglio regionale del Piemonte, “I sistemi elettorali regionali”
- *Una nota sulla spesa pubblica locale*, report Confcommercio, ottobre 2019
- Università Commerciale Luigi Bocconi - CERTeT, *Opportunità e criticità del riassetto dei servizi pubblici nell’ottica di una riorganizzazione dello Stato*, 2010
- C. Desideri, “Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia”, *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie*, settembre 2012
- Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Resoconto della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), mercoledì 25 giugno 2003 e Camera dei Deputati, Resoconto della seduta di martedì 7 ottobre 2003, n. 369
- Camera dei deputati, “Sistema elettorale – La questione dei seggi vacanti”
- J-L Rocheron, *The French Experience of Decentralization*, Gennaio 2016
- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, 24/2/2009
- “Überhangmandate und Ausgleichsmandate”, *Deutscher Bundestag*, DHB, 25/2/2019
- M. C. Pacini, “Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento”, ISSIRFA 2006

## **NOTIZIE**

- S. Rizzo, “Forza Italia perde seggi con le liste civetta. Rischia di cedere da 13 a 16 deputati. Scajola: impensabile che i posti vadano agli avversari”, *Corriere della Sera*, 16/5/01
- S. Buzzanca, “Liste civetta, un boomerang. Forza Italia rischia 14 deputati”, *La Repubblica*, 16/5/01
- *El Pais*, *Elecciones Generales 2019*, 13/6/19
- L. Giarelli, “Rosatellum: l’effetto flipper non è un errore, c’è stato dolo”, *Il Fatto Quotidiano*, 22/3/18
- S. Rondà, “Come funziona il ‘Brescellum’”, *agi.it*, 10/10/20
- “Umbria: «La legge elettorale è legittima»”, *UmbriaOn*, 7/5/2018



- Candito, “È morta Jole Santelli, presidente della Regione Calabria: aveva 51 anni”, *La Repubblica*, 15/10/20
- “Regione, addio 'anatra zoppa': per Zingaretti nasce una nuova maggioranza”, *RomaToday*, 8/8/18
- F. Canessa, “Regionali 2020, la proposta di legge elettorale che blinderebbe la vittoria di Toti”, *Telenord*, 23/8/19
- F. G. Gioffredi, “Legge elettorale per la Puglia, c'è la doppia preferenza: firmati i provvedimenti. Niente vincolo del 60-40”, *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 4/8/20
- G. Belardelli, “Legge elettorale fatta a misura di PD”, *Corriere della Sera*, 9/3/2015, pag. 28
- “Il governo impugna Statuto e legge elettorale”, *Corriere del Veneto*, 4/2/2012
- “Il "Giglio Magico" a Palazzo Chigi. Tutti gli uomini di Renzi entrati nei Palazzi che contano”, *Huffington Post*, 2/4/15
- “Ars, maggioranza in tilt: governo battuto e aula rinviata”, *La Repubblica – Palermo*, 26/6/19
- D'Andrea, “La legge elettorale della Regione Abruzzo è incostituzionale”, *Fronte Sovranista Italiano*, 8/6/18
- T. Mackinson, “Legge elettorale, “il terremoto può arrivare alle regioni. E la prima è la Lombardia”, *Il Fatto Quotidiano*, 6/12/13
- “La Regione approva il Toscanellum: ecco la nuova legge elettorale”, *Il Tirreno*, 11/9/2014
- F. Parodi, “Legge elettorale. Con un sistema alla tedesca, «ci aspetta un futuro spagnolo»”, *Tempi.it*, 31/5/17
- “Il Pd trema in Toscana e vuol cambiare la legge elettorale”, *Firenzetoday*, 2/7/18

#### **SITI INTERNET**

- Office of the High Commissioner for Human Rights: <http://indicators.ohchr.org/>,
- Council of Europe: <https://www.coe.int/en/web/congress/adopted-texts>
- Venice Commission: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Opinions\\_and\\_studies](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Opinions_and_studies)
- Ministero dell'Interno – Archivio Storico delle Elezioni: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index>
- Provincia Autonoma di Bolzano: <http://www.provincia.bz.it/>
- Consiglio Provinciale di Bolzano: <http://www.consiglio-bz.org/it>
- Regione Friuli-Venezia Giulia, Elezioni: <http://elezionistorico.regione.fvg.it/elezioni>
- Consiglio provinciale di Trento, Sistema e forma di governo della Provincia Autonoma di Trento: <https://www.consiglio.provincia.tn.it>
- UK Parliament – House of Commons: *Statutory Instruments procedure in the House of Commons*: <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/statutory-instruments-commons/>
- Wahlrecht.de: <http://www.wahlrecht.de>
- Istat – Banche Dati: <http://dati.istat.it/>
- AEBOE: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/)
- Ministerio del Interior, Resultados Diputaciones provinciales, elecciones de 11 junio 2019: [https://resultados.eleccioneslocales europeas19.es/MUN2019/i/es/mun2019\\_diputaciones.pdf](https://resultados.eleccioneslocales europeas19.es/MUN2019/i/es/mun2019_diputaciones.pdf)
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesamt für Justiz: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html)

## APPENDICE – LEGGI ELETTORALI REGIONALI E LOCALI

Dati i fini di questa tesi, e per visualizzare meglio gli effetti delle leggi elettorali, ogni Regione presenterà un grafico con la distribuzione dei seggi sulla base di ipotetici risultati della forza politica vincitrice, nonché i risultati delle ultime elezioni.

### **A.1 – ABRUZZO**

Lo Statuto della Regione, approvato nel 2006<sup>756</sup>, prevede un Consiglio di 31 membri (40 fino al 2013), di cui 29 eletti nelle liste, il Presidente della Giunta e il candidato Presidente arrivato secondo; la legge elettorale regionale, a norma dello Statuto, può prevedere l'assegnazione non proporzionale di alcuni seggi al fine di garantire la maggioranza alla coalizione di maggioranza relativa.<sup>757</sup> È inoltre specificato che il Consiglio non può modificare la normativa elettorale negli ultimi sei mesi del suo mandato quinquennale.<sup>758</sup>

Il Consiglio ha anche approvato la l. r. 51/04 che disciplina le cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza per i consiglieri regionali, adeguandosi ai principi posti dalla l. 165/04 senza discostarsi in modo particolare dalle norme vigenti nelle altre Regioni; sulla disposizione che stabilisce l'ineleggibilità per "i Sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché i Presidenti e gli Assessori delle Province"<sup>759</sup> in tutto il territorio regionale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale da parte del Tribunale di Pescara, ma la Corte costituzionale, pur riconoscendo l'incongruenza della norma, che di fatto costringe il cittadino a violare la disciplina dell'ineleggibilità, candidandosi e facendosi eleggere, per poter poi portare la delibera del Consiglio regionale davanti al TAR, ha dichiarato inammissibile la questione per difetto di rilevanza e incidentalità.<sup>760</sup>

La legge regionale che regola attualmente lo svolgimento delle elezioni del Consiglio e del Presidente è la l. r. 9/13, come modificata recentemente dalla l. r. 15/18<sup>761</sup>. Essa delinea un sistema sostanzialmente maggioritario, con premio di maggioranza per la lista o coalizione collegata al candidato Presidente che ottiene la maggioranza relativa di voti validi. I seggi sono assegnati proporzionalmente a tutte le liste che abbiano superato la soglia di sbarramento, a livello regionale, del 4% o del 2% (se facenti parte di una

---

<sup>756</sup> Le due deliberazioni successive, a norma dell'art. 123 Cost, sono avvenute in data 28 giugno 2006 e in data 12 settembre 2006, è poi stato pubblicato nel BURA 22 settembre 2006, n. 7. Non essendo state presentate richieste di referendum nel termine di tre mesi da tale pubblicazione, in data 28 dicembre 2006, il Presidente della Giunta regionale ha provveduto alla promulgazione dello Statuto. Lo Statuto è stato pubblicato nel BURA 10 gennaio 2007, n. 1 Straordinario.

<sup>757</sup> Statuto Abruzzo, art. 14, comma 2

<sup>758</sup> Id., comma 3. Ciò riprende alcune raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

<sup>759</sup> L. r. Abruzzo 30/12/2014, n. 51, "Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale.", art. 1, comma 1, lettera n).

<sup>760</sup> Corte costituzionale, sentenza 84/06, § 5: "La Corte è consapevole che la vigente normativa consente di rilevare l'esistenza di cause di ineleggibilità – nonostante che queste siano intese a garantire la pari opportunità fra i concorrenti – soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni; con la conseguenza che un procedimento giurisdizionale può sorgere, e in esso essere proposta la questione incidentale di legittimità costituzionale, non prima che i consigli regionali abbiano esercitato la loro "competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti" (art. 2, comma 1, lett. d), della legge n. 165 del 2004). Si tratta di una normativa evidentemente incongrua: non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata; induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità; non consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali. Tuttavia, la Corte non può che dichiarare inammissibile una questione sollevata in un giudizio il cui unico scopo si risolve nell'impugnare direttamente la norma di legge sospettata di illegittimità costituzionale."

<sup>761</sup> L. r. Abruzzo 2/4/2013, n. 9, "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", interpretata autenticamente dalla l. r. Abruzzo 17/3/2014, n. 13 e modificata dalla l. r. Abruzzo 16/7/2018, n. 15.

coalizione che abbia superato il 4%). i voti dati a liste coalizzate ma sotto soglia concorrono comunque alla distribuzione dei seggi alle altre liste della coalizione (come nel Rosatellum). La distribuzione dei seggi procede poi con il sistema Hagenbach-Bischoff<sup>762</sup> a livello regionale e nelle circoscrizioni, anche se, in teoria, l'*apportionment* dei seggi a livello regionale è fatto con metodo d'Hondt. In teoria, perché l'Ufficio Centrale Regionale verifica se, con il metodo d'Hondt, le liste collegate al Presidente eletto hanno raggiunto 17 seggi e procede ad assegnarne fino all'occorrenza del valore minimo nel caso ne abbiano ottenuti meno; controlla anche che le stesse non abbiano invece superato i 19 seggi e, nel caso, sottrae i seggi oltre questo valore. Di fatto, alla coalizione di liste collegate al candidato Presidente vincente è assegnato il 54,8% dei seggi (17) se essa ottiene fino a questa percentuale di voti; 17, 18 o 19 seggi se il risultato elettorale si colloca tra il 54,8% e il 61,2% dei voti; 19 seggi se la coalizione vincente ottiene più del 61,2% dei voti.<sup>763</sup> Alle liste di minoranza (*rectius*, ai gruppi di liste circoscrizionali, ovvero le liste con il medesimo contrassegno che si presentano nelle varie circoscrizioni) sono assegnati, proporzionalmente, i seggi rimanenti. Ciò significa che i seggi proporzionali *non sono assegnati alla coalizione*, ma direttamente alle liste.

L'elettore può esprimere fino a due preferenze di genere diverso<sup>764</sup>, ma non è ammesso il voto disgiunto.<sup>765</sup> È previsto un sistema di *gender balance*, che limita al 60% la presenza di un genere nelle liste di candidati, mentre non sono previsti requisiti di residenza in Abruzzo o di età (oltre ovviamente al godimento dei diritti politici)<sup>766</sup>. Come d'abitudine, le liste di candidati devono essere sottoscritte da un certo numero di elettori (tra 1500 e 2000), a meno che le liste siano "espressione di gruppi presenti nel Consiglio regionale o nel Parlamento nazionale."<sup>767</sup>

Il sistema delineato dalla l. r. 9/13 è quindi un tipico *majority assuring*, con garanzie per le opposizioni. Come si nota dal grafico sottostante, alla coalizione di maggioranza è sempre garantito il controllo del Consiglio, ma non è comunque mai permessa una completa dominanza dei vincitori.

---

<sup>762</sup> Simile al metodo Hare, ma in cui il totale dei voti validi viene diviso per il numero dei seggi aumentato di 1, per poi procedere con la consueta attribuzione secondo "il quoziente e i più alti resti".

<sup>763</sup> L. r. Abruzzo 2/4/2013, n. 9, art. 17, comma 5, lettere f) e g).

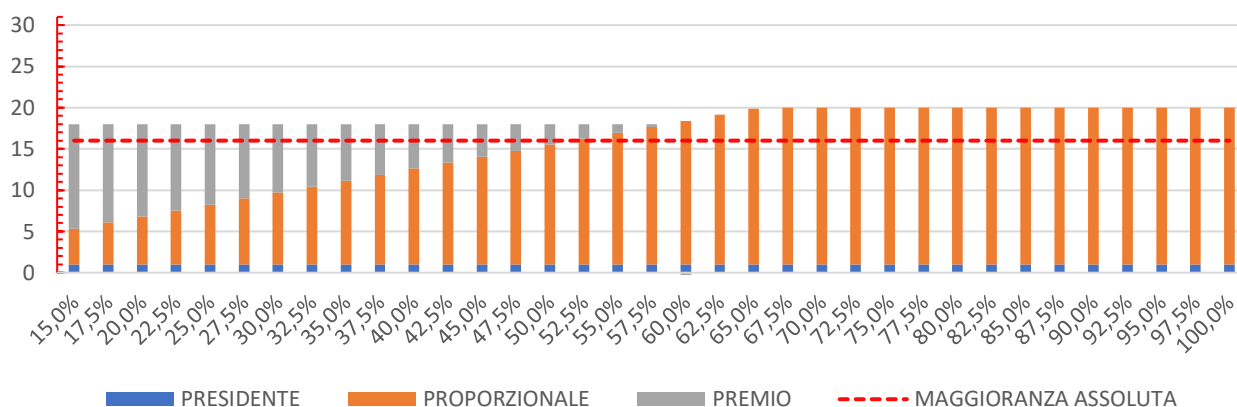
<sup>764</sup> Era una sola fino all'ultima modifica nell'estate del 2018.

<sup>765</sup> Id., art. 9.

<sup>766</sup> Id., art. 5.

<sup>767</sup> Id., art. 12, comma 2.

## Voti/seggi alla maggioranza - Abruzzo



Le ultime elezioni, svoltesi il 10 febbraio 2019, hanno visto la vittoria della coalizione di centrodestra, guidata da Marco Marsilio (Fdi). I risultati<sup>768</sup> sono stati i seguenti:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	MARSILIO		48,03	1 (Presidente)
		LEGA	27,53	10
		FORZA ITALIA	9,05	3
		FRATELLI D'ITALIA	6,49	2
		AZIONE POLITICA	3,24	1
		UNIONE DI CENTRO	2,89	1
		TOTALE LISTE	49,20	18
CENTROSINISTRA	LEGNINI		31,29	1 (Miglior sconfitto)
		PARTITO DEMOCRATICO	11,14	3
		LEGNINI PRESIDENTE	5,55	1
		ABRUZZO IN COMUNE	3,87	1
		ALTRI	10,08	-
TOTALE LISTE	30,64	6		
	MARCOZZI		20,20	
		MOVIMENTO 5 STELLE	19,74	7
	FLAJANI		0,48	
		CASAPOUND ITALIA	0,43	-
TOTALE			100,00	31

Come si vede, alle liste di maggioranza sono stati assegnati ulteriori seggi (3, per la precisione) per raggiungere il 60%. Altrettanto chiaramente, l'assegnazione dei seggi alle liste, anziché alle coalizioni, ha pesantemente penalizzato il centrosinistra, che, pur avendo raccolto, a livello di coalizione, più del 10% di voti in più rispetto al M5S, ha ottenuto meno seggi perché le liste che componevano la coalizione sono risultate troppo poco votate (due di queste, Centristi X l'Europa e Avanti Abruzzo – Italia dei Valori, non hanno neanche superato la soglia di sbarramento del 2%).

<sup>768</sup> Qui e altrove, dati da Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, *Eligendo*.

## **A.2 – BASILICATA**

La legge elettorale della Basilicata ha avuto una storia travagliata, al punto che ancora oggi, nessuna legge regionale regola la materia, se non in disposizioni marginali. La vicenda scaturì dalla modifica, con l.r. 3/10, della disciplina contenuta nella l. 43/95: il Consiglio infatti, pur non avendo ancora approvato il nuovo Statuto, approvato a norma dell'art. 123 Cost.<sup>769</sup>, come richiesto in via preliminare dall'art. 5 della l. cost. 1/99<sup>770</sup>, ritenne possibile intervenire sulla legge elettorale regionale. La legge regionale 3/10, in modo molto sintetico, abrogava l'istituto del "listino" del Presidente, previsto dal Tatarellum, riducendolo al solo candidato Presidente.<sup>771</sup> Con una modifica intervenuta il mese successivo,<sup>772</sup> a seguito della delibera del Consiglio dei Ministri che impugnava la legge in questione, il Consiglio regionale differì l'applicazione della legge alla X legislatura<sup>773</sup> e aggiunse un seggio per il candidato Presidente arrivato secondo, mentre il resto della disciplina era esplicitamente affidato alla legge 108/68, come modificata dalla legge 43/95<sup>774</sup>. Il Governo tuttavia valutò che la posticipazione dell'applicazione della legge non sanasse il vizio dato dalla mancanza della fonte statutaria al momento dell'entrata in vigore della legge elettorale e impugnò davanti alla Corte costituzionale anche le ultime modifiche alla l. r. 3/10<sup>775</sup>.

La Corte costituzionale, nella sentenza 45/2011, riuniti i due ricorsi, sposò quasi completamente la tesi del Governo: dopo aver rapidamente escluso l'inammissibilità del ricorso (paventata dalla Regione a causa dell'intervenuto differimento dell'applicabilità della disciplina), affermò che non è possibile modificare il sistema elettorale regionale prima di aver adottato lo Statuto, "al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita."<sup>776</sup> Il dispositivo della sentenza tuttavia non dichiarò incostituzionale l'intera disciplina elettorale lucana, risparmiando gli artt. 2 e 3 della l. r. 19/10, (che, rispettivamente, spartivano seggi tra le province di Potenza e Matera e posticipavano l'applicazione della legge alla X legislatura). La Corte, citando la sentenza 196/03, permise infatti che la Regione potesse

---

<sup>769</sup> Cost., art. 123, comma 1, che recita: "Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali."

<sup>770</sup> "Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ... l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali."

<sup>771</sup> L. r. Basilicata 19/1/2010, n. 3, "Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consiglieri regionali, ai sensi della Legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione", art. 1.

<sup>772</sup> L. r. Basilicata 5/2/2010, n. 19, "Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 3 del 19 gennaio 2010"

<sup>773</sup> Il Consiglio in questione rappresentava l'VIII legislatura lucana.

<sup>774</sup> L. r. Basilicata 19/1/2010, n. 3, art. 1, commi 2-4.

<sup>775</sup> Per una trattazione esaustiva della vicenda, si veda F. Bailo, 'La Regione Basilicata e la legge elettorale "dimezzata"' (2017) 3 *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 242-249, ISSN: 2465-2709.

<sup>776</sup> Corte costituzionale, sentenza 45/11, Considerato in diritto § 4.2. La Corte richiama qui la sentenza 4/10, relativa alla legge elettorale della Campania, in cui aveva precisato che "La ratio della citata norma costituzionale transitoria è evidente: il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale – la quale, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle singole Regioni – e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti 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. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre 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, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione", Considerato in diritto § 2.1.

“modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti”<sup>777</sup> e ha riconosciuto nei suddetti articoli proprio quel tipo di disposizioni di dettaglio non soggette alla previa approvazione dello Statuto.

Dal 2011 al 2018 la Basilicata si è trovata quindi a non avere, nei fatti, una disciplina elettorale regionale sensibilmente differente da quella contenuta nel Tatarellum, nonostante la successiva approvazione dello Statuto regionale nel 2016. Ciò aveva inserito la Basilicata nello stretto novero di Regioni che non hanno una disciplina elettorale propria (insieme a Liguria e Piemonte)<sup>778</sup>. Il Consiglio ha provveduto ad esaminare una nuova legge elettorale solo nel 2018, in previsione delle elezioni previste per l’anno successivo.

Le norme statutarie attinenti affermano che “Il Consiglio regionale è composto da venti Consiglieri più il Presidente della Giunta regionale” (questo in ottemperanza alla “Manovra bis” del 2011)<sup>779</sup> e “La legge disciplina i criteri per la presentazione delle candidature e promuove un sistema elettorale ispirato ai principi di governabilità, alla rappresentanza dei territori e alla rappresentanza dei due generi”<sup>780</sup>, mentre per il Presidente che “Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alla elezione del Consiglio regionale, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale regionale.”<sup>781</sup> Come si vede, aldilà del numero dei consiglieri e dell’elezione diretta del Presidente, le norme dello Statuto sono estremamente vaghe e non permettono di dare particolare caratterizzazione al sistema elettorale lucano.

La legge elettorale attuale, la 20/18<sup>782</sup>, stabilisce che i 20 consiglieri sono eletti con sistema proporzionale di lista e premio di maggioranza nelle due circoscrizioni provinciali di Potenza e Matera. All’elettore è concesso di esprimere fino a due preferenze di genere diverso, ma non di fare voto disgiunto. Il sistema delle soglie di sbarramento<sup>783</sup> è particolarmente complesso, perché prevede una soglia al 3% per le liste e all’8% per le coalizioni, ma nessuna soglia per le liste all’interno di coalizioni che abbiano raggiunto l’8% dei voti validi, mentre partecipano comunque alla distribuzione dei seggi le liste che hanno ottenuto almeno il 4% dei voti, anche se facenti parte di coalizioni che hanno ottenuto meno dell’8%, ma comunque solo in quanto liste. La norma, abbastanza curiosa, potrebbe ottenere l’effetto paradossale di impedire ad una lista (che, per esempio, prenda il 3,5% dei voti e che quindi, da sola, avrebbe ottenuto seggi) di entrare in Consiglio qualora si coalizzi, ma di permetterglielo qualora decida di non farlo<sup>784</sup>.

Una volta effettuato lo scrutinio, i seggi sono attribuiti con metodo d’Hondt alle coalizioni e ai gruppi di liste, tenendo però conto di un premio di maggioranza che garantisce alle liste collegate al Presidente

---

<sup>777</sup> Corte costituzionale, sentenza 45/11, Considerato in diritto § 5, richiamando la sentenza 196/03, Considerato in diritto § 4.

<sup>778</sup> Come fa notare F. Bailo, tuttavia, l’art. 13 della l. r. Liguria 29 dicembre 2014, n. 41 contiene norme sulla presentazione delle liste di candidati, così come la l. r. Piemonte 29 luglio 2009, n. 21, mentre l.r. Piemonte 23 marzo 2000, n. 22 si occupa di “Norme di prima attuazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1” e in particolare la disciplina dell’esecutivo regionale. Si veda L. Trucco, ‘La legislazione elettorale della Regione Liguria’, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di P. Costanzo (Torino 2011) 128 ss.

<sup>779</sup> L’art. 14, comma 1, lett. a), del d.l. 13/8/2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla l. 14/9/2011, n. 148) che, stabilisce per le Regioni con popolazione inferiore o uguale ad un milione di abitanti che il numero di consiglieri regionali (escluso il Presidente della Giunta) sia uguale o inferiore a venti.

<sup>780</sup> Statuto della Regione Basilicata, approvato, in prima lettura, con delibera del Consiglio regionale n. 439 del 3/5/2016 e, in seconda lettura, con delibera consiliare n. 462 del 5/7/2016, pubblicato, unitamente alla delibera n. 462, sul BURB n. 28 del 28/7/2016, art. 25, commi 1 e 2.

<sup>781</sup> Id., art. 48, comma 1.

<sup>782</sup> L. r. Basilicata 20/8/2018, n. 20, Sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali, modificata dalla l. r. 3/10/2018, n. 27 e dalla l.r. 13/3/2019, n. 4

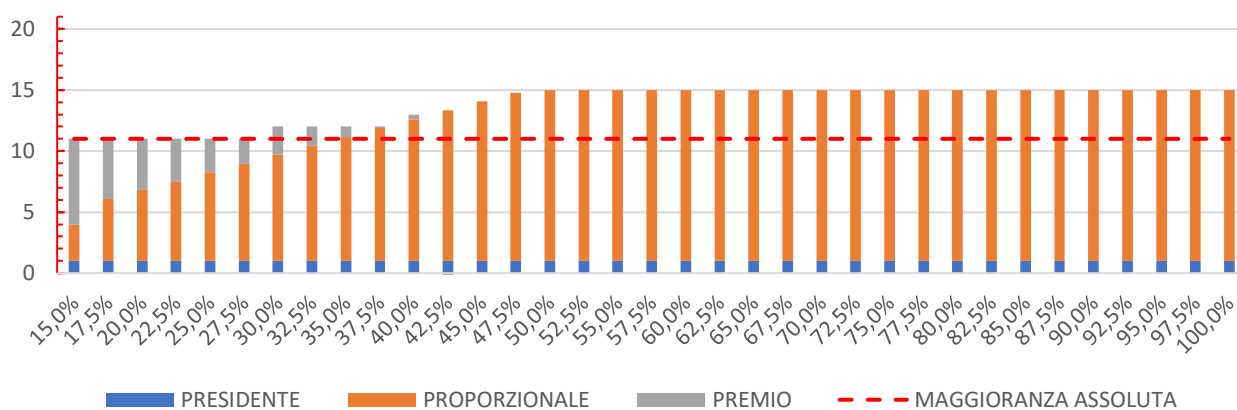
<sup>783</sup> Id., art. 19

<sup>784</sup> Quest’ultima clausola è stata aggiunta dalla l. r. 27/18.

eletto 12 seggi se questi ha superato il 40% dei voti, 11 se ne ha ottenuti tra il 40 e il 30%, altrimenti 10<sup>785</sup>. In ogni caso, tuttavia, queste liste non possono superare i 14 seggi (sempre escludendo quello del Presidente eletto). Il riparto poi procede proporzionalmente tra le liste della coalizione e tra le circoscrizioni, con il divieto però di modificare il numero di seggi assegnati a ciascuna delle due circoscrizioni provinciali sulla base della popolazione.

Anche in questo caso si è davanti ad un sistema *majority assuring*, anche se con una decisamente più regolata distribuzione dei seggi, legata direttamente ai voti ottenuti dalla coalizione o lista di maggioranza, il che può attenuare la sproporzione tra seggi e voti.

### Voti/seggi alla maggioranza - Basilicata



Gli elettori della Basilicata sono stati chiamati alle urne il 24 marzo 2019 e i risultati sono stati i seguenti:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	BARDI		42,20	1 (Presidente)
		LEGA	19,15	6
		FORZA ITALIA	9,14	3
		FRATELLI D'ITALIA	5,91	1
		AZIONE POLITICA	4,18	1
		UNIONE DI CENTRO	3,97	1
		TOTALE LISTE	42,36	12 + 1
CENTROSINISTRA	TREROTOLA		33,11	1 (Miglior sconfitto)
		AVANTI BASILICATA	8,63	2
		COMUNITÀ DEMOCRATICHE – PD	7,75	2
		ALTRI	16,80	-
TOTALE LISTE	33,18	4 + 1		
	MATTIA		20,32	
		MOVIMENTO 5 STELLE	20,27	3
	TRAMUTOLI		4,37	
		LA BASILICATA POSSIBILE	4,19	-
TOTALE			100,00	21

<sup>785</sup> Id., art. 20, f).

Confrontando questa tabella con quella precedente, relativa all’Abruzzo, si nota subito che in Basilicata l’assegnazione dei seggi alle coalizioni, prima che alle liste, ha favorito il centrosinistra, che ha potuto contare sui voti delle liste civiche a sostegno del candidato Trerotola, ottenendo, oltre al seggio per il candidato sconfitto, anche un altro seggio in più rispetto al M5S, rispecchiando molto di più il risultato elettorale.

### **A.3 – BOLZANO**

Come anticipato sopra, la Provincia Autonoma di Bolzano non è stata investita dalle riforme degli anni ‘90. Il più grande mutamento causato dalla stagione della *devolution* è stato la dissoluzione *de facto* della Regione Trentino Alto-Adige nelle due Province autonome, evento che però non ha modificato il sistema di elezione dei consiglieri provinciali.

L’art. 47 dello Statuto, come modificato dalla l. cost. 2/01, prevede esplicitamente che il Consiglio Provinciale sia “eletto con sistema proporzionale”, ma anche che lo stesso Consiglio, a maggioranza assoluta, possa determinare “la forma di governo della Provincia” (ivi inclusa la legge elettorale del Consiglio e del Presidente).<sup>786</sup> L’art. 48 specifica poi che il Consiglio ha mandato quinquennale ed è composto da 35 membri, in modo da rispettare le rappresentanze linguistiche anche del gruppo ladino.<sup>787</sup>

Il Consiglio provinciale, dopo aver emanato delle norme transitorie<sup>788</sup> per le imminenti elezioni del 2003 (le prime dopo la riforma dello Statuto), ha provveduto ad approvare recentemente la legge elettorale provinciale<sup>789</sup>, che tuttavia rimangono assai simili alle norme transitorie (e previgenti), che prevedevano un elettorato attivo limitato ai cittadini maggiorenni con almeno quattro anni di residenza nella Regione (ma nel quadriennio abbiano risieduto per la maggioranza del tempo nella Provincia), la possibilità di un singolo voto di lista e di massimo quattro preferenze per singoli candidati della stessa lista (è quindi vietato il voto disgiunto, ovviamente)<sup>790</sup>. I seggi vengono poi attribuiti alle liste su base proporzionale con il sistema Imperiali corretto per evitare seggi in soprannumero.<sup>791</sup> La legge prevede infine una quota di garanzia di un consigliere riservato in ogni caso al gruppo linguistico ladino.<sup>792</sup>

Lo Statuto ammette la possibilità che il Presidente della Provincia venga eletto direttamente dagli elettori<sup>793</sup>, ma, in mancanza di una disciplina in tal senso, il sistema di elezione indiretta è rimasto in vigore. Il Presidente viene quindi eletto dal Consiglio provinciale e, dalla riforma dello Statuto del 1972, è sempre

---

<sup>786</sup> Statuto di Autonomia, approvato con D.P.R. 31/8/1972, n. 670, art. 47, commi 2 e 3. Si prevede inoltre che “qualora preveda l’elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a suffragio universale e diretto, la legge provinciale è approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale.” Inoltre, le leggi che determinano la forma di governo della Provincia possono essere sottoposte a referendum confermativo qualora ne venga fatta richiesta dalle minoranze o da gruppi di elettori, in modo simile al procedimento di revisione costituzionale dell’art. 138 Cost.

<sup>787</sup> Id., art. 48.

<sup>788</sup> L. prov. Bolzano 14/3/2003, n. 4, “Disposizioni sull’elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l’anno 2003”, che richiama le disposizioni previgenti, contenute nella l. r. Trentino Alto-Adige 8/8/1983, n. 7.

<sup>789</sup> L. prov. Bolzano 19/9/2017, n. 14, “Disposizioni sull’elezione del Consiglio provinciale, del presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale”.

<sup>790</sup> Id., art. 43, direttamente derivato dalla l. r. Trentino-Alto Adige 7/83, art. 49. È naturale che il voto disgiunto sia vietato, considerato che non c’è, sulla scheda, il nome del candidato Presidente.

<sup>791</sup> Id., art. 54.

<sup>792</sup> Id., art. 56.

<sup>793</sup> Statuto di Autonomia, art. 47, comma 1. Servirebbe una legge approvata a maggioranza dei 2/3.



stato espressione della SVP. La divisione per gruppi linguistici, infatti, caratteristica della Provincia,<sup>794</sup> ha pesanti influenze sulla vita politica e sulla rappresentanza consiliare: la SVP infatti, che rappresenta per statuto “i diritti delle minorità tedesche e ladine in Sudtirolo” e “lotta per la conservazione della loro cultura”<sup>795</sup> ha storicamente ottenuto la maggioranza in ogni elezione del Consiglio fin dalla sua istituzione.<sup>796</sup> Questo fatto probabilmente spiega perché il Consiglio non abbia ritenuto ancora necessario provvedere a modificare la disciplina transitoria, dato che, di fatto, la governabilità della Provincia è sempre stata garantita direttamente dai risultati elettorali (e non dalle norme).

Dalle ultime elezioni (21 ottobre 2018), il Consiglio risulta così composto<sup>797</sup>:

LISTE	% VOTI	SEGGI
SVP SÜDTIROLER VOLKSPARTEI	41,9	15
TEAM KÖLLENSPERGER	15,2	6
LEGA	11,1	4
VERDI - GRÜNE - VERC	6,8	3
DIE FREIHEITLICHEN	6,2	2
SÜD-TIROLER FREIHEIT	6,0	2
PD PARTITO DEMOCRATICO - DEMOKRATISCHE PARTEI	3,8	1
MOVIMENTO 5 STELLE	2,4	1
L'ALTO ADIGE NEL CUORE FRATELLI D'ITALIA UNITI	1,7	1
ALTRI	5,0	-
	100,00	35

#### **A.4 – CALABRIA**

La Calabria fu una tra le prime Regioni ad adottare, nel 2003, uno Statuto a norma dell’art. 123 Cost. Questo Statuto, molto innovativo rispetto agli altri Statuti ordinari e anche rispetto alla Costituzione, prevedeva l’elezione indiretta di un *ticket* presidenziale composto dal Presidente e dal Vicepresidente della Giunta. Entrambi, insieme ai loro omologhi secondi arrivati, sarebbero poi entrati di diritto nel Consiglio, composto da altri 52 membri. Il Consiglio avrebbe avuto poi il compito di eleggere Presidente e Vice “sulla base dell’investitura popolare espressa dagli elettori”: qualora non si fosse attenuto alla stessa, sarebbe stato sciolto d’ufficio, mentre la morte o le dimissioni del Presidente non avrebbero comportato la stessa conseguenza, grazie alla presenza del Vicepresidente.<sup>798</sup> Il sistema ideato rappresentava quindi un curioso ibrido tra un’elezione diretta (in quanto i nomi e cognomi dei candidati Presidente e Vice si trovavano sulla scheda elettorale e il Consiglio non poteva discostarsi dalla scelta degli elettori) e una indiretta (in quanto il Consiglio aveva comunque la possibilità di negare la nomina e sciogliersi). Il Presidente eletto, tuttavia, vedeva una parte importante dei suoi poteri di scioglimento del Consiglio (le dimissioni) ridotte dalla

<sup>794</sup> La cui popolazione si dichiara appartenente al gruppo linguistico tedesco per circa il 69,5%, a quello italiano per il 26% e a quello ladino per il restante 4,5%. Si vedano i dati dell’ultimo Censimento Generale ISTAT (2011), disponibili sul sito della Provincia Autonoma, [http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news\\_action=4&news\\_article\\_id=396356](http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news_action=4&news_article_id=396356) consultato il 6/2/2018.

<sup>795</sup> Come indicato dal sito istituzionale, <http://www.svp.eu/de/italiano/>, consultato il 6/2/2018.

<sup>796</sup> Maggioranza assoluta fino al 2008, solo relativa (ma comunque superiore al 45%) nelle ultime due tornate elettorali. Si veda in proposito l’archivio storico delle elezioni, disponibile presso il sito del Consiglio provinciale, <http://www.consiglio-bz.org/it/elezioni/risultati-elezioni.asp>, consultato il 6/2/2018.

<sup>797</sup> Dati da <http://www.consiglio-bz.org/it/elezioni/risultati-elezioni-provinciali.asp>, 3/7/19.

<sup>798</sup> Statuto Calabria 2003, art. 33.

presenza del Vicepresidente. La Corte costituzionale, adita dal Governo secondo la procedura dell'art. 123 Cost., censurò esattamente questa discrasia, notando che la Costituzione, per combinato disposto degli artt. 122 e 126, garantisce che il Presidente eletto abbia nella sua persona una serie di poteri che non si possono estendere ad altri, nel caso sia eletto direttamente (come la Corte sostiene fosse previsto dallo Statuto calabro)<sup>799</sup>. Inoltre, dato che lo Statuto disciplinava anche le modalità di elezione del Consiglio, che la Costituzione riserva invece alla legge regionale, la declaratoria della Corte investì anche le disposizioni statutarie riguardanti i principi a cui la legge elettorale regionale si sarebbe dovuta attenere.<sup>800</sup>

Lo Statuto della Regione Calabria attualmente vigente<sup>801</sup> prevede solo l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e di trenta consiglieri, mentre il Consiglio ha modificato la disciplina della legge 43/95 con la propria normativa elettorale, contenuta nella l. r. 1/05, modificata poi quattro volte nel 2010 e due nel 2014.<sup>802</sup> Curiosamente, la legge regionale dichiara di intervenire direttamente sulle leggi 43/95 e 108/68,<sup>803</sup> quando invece, evidentemente, sta creando il "suo" sistema elettorale regionale, a norma di Costituzione, derivandolo da leggi statali che sicuramente non ha il potere di modificare. Il risultato è che la legge regionale 1/05 si presenta come un assai poco comprensibile elenco di modifiche, abrogazioni e aggiunte alle due suddette leggi, che acquista significato solo confrontandolo con i testi di origine statale.

La legge vigente prevede l'elezione del Consiglio in tre circoscrizioni (Nord, Centro e Sud), corrispondenti rispettivamente alle province di Cosenza, Catanzaro - Crotona - Vibo Valentia e Reggio Calabria. Accedono alla ripartizione dei seggi però solo le liste singole o coalizzate che abbiano ottenuto almeno il 4% dei voti a livello regionale e le coalizioni che abbiano ottenuto l'8%. L'elettore può esprimere una preferenza, ma non è permesso voto disgiunto.<sup>804</sup> È interessante notare che la distribuzione dei seggi alle liste, compatibilmente con i meccanismi maggioritari descritti nel prossimo paragrafo, avviene su base circoscrizionale, anziché regionale.

Il Consiglio ha mantenuto l'impianto del Tatarellum, conservando una quota di un quinto (quindi sei consiglieri) da assegnare con il maggioritario (NB tra i candidati nelle circoscrizioni, non in una lista regionale) e permettendo l'elezione proporzionale con metodo Hagenbach-Bischoff dei rimanenti ventiquattro. Le sorti dell'ex listino regionale sono completamente corrispondenti a quanto previsto dalla

---

<sup>799</sup> Con sentenza 2/04, in cui sostiene che quindi "sul punto può quindi concludersi che il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto." Considerato in diritto § 4.

<sup>800</sup> Contenuti nell'art. 38 dello Statuto; si veda Id., Considerato in diritto § 8: "A questo proposito, peraltro, occorre prendere atto che non si può 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 pariarordinate: 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 ed 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."

<sup>801</sup> Approvato, in seguito alle censure della Corte, con L. r. 19/10/2004, n. 25 e modificato poi dalle ll.rr. 20/4/2005, n. 11, 19/1/2010, n. 3, 9/11/2010, n. 27, 6/8/2012, n. 34 e 10/9/2014, n. 18, artt. 17 e 38.

<sup>802</sup> Dalle ll. rr. Calabria 6/2/2010, n. 4, 12/2/2010, n. 6, 28/5/2010, n. 12, 29/12/2010, n. 34, 6/6/2014, n. 8 e 12/9/2014, n. 19. Si noti come le modifiche del 2014 siano essenzialmente dovute alla necessità di adeguarsi alle norme del sopracitato d.l. 138/11.

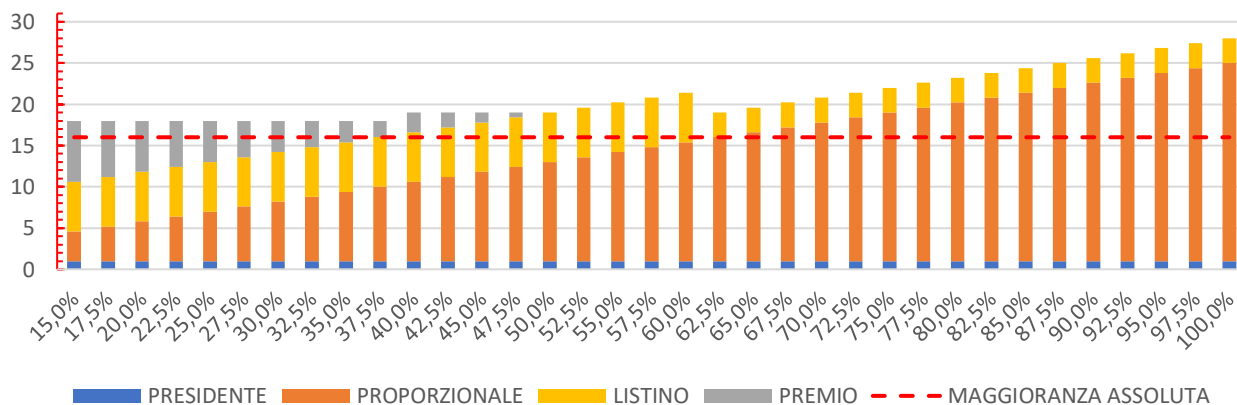
<sup>803</sup> Per esempio, l'art. 2 della l. r. 1/05 recita "All'articolo 1 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, sono apportate le seguenti modificazioni ed integrazioni: ..."

<sup>804</sup> L. r. Calabria 7/2/2005, n. 1, art. 2.

legge 43/95: se le liste collegate al Presidente eletto raggiungono la metà dei seggi (quindici), i sei seggi vengono equamente divisi, tre alla nuova maggioranza, che quindi ne ottiene diciotto (il 60% del totale) e tre alle minoranze. Se invece la coalizione del Presidente eletto non ha già raggiunto i quindici seggi, le vengono assegnati tutti e sei. Qualora, infine, le liste collegate al Presidente eletto non abbiano raggiunto il 55% dei seggi (diciassette su trentuno) neanche con l'aggiunta dei sei seggi maggioritari, l'Ufficio Elettorale provvede ad assegnarne il numero necessario a raggiungere una soglia (pari al 55% se la coalizione ha ottenuto meno del 40% dei voti, al 60% se ne ha ottenuti di più), sottraendoli alle liste di minoranza che abbiano ottenuto i risultati peggiori.<sup>805</sup> Non essendo esplicitamente previsti meccanismi di tutela delle minoranze, l'unico rintracciabile è per l'appunto la previsione dei tre seggi (pari a poco meno del 10% dei seggi totali) sicuramente assegnati alle liste di minoranza in caso di un'ipotetica vittoria "bulgara" della coalizione del Presidente eletto, oltre alla norma di origine statale (l. cost. 1/99) che assegna d'ufficio un seggio al candidato Presidente arrivato secondo. Il sistema, estremamente simile all'originale Tatarellum del 1995, garantisce quindi inevitabilmente al Presidente una maggioranza in consiglio.

Il Consiglio, in previsione delle elezioni 2021, ha *in extremis* approvato una modifica alla legge elettorale per adeguarla alle norme statali sulla rappresentanza di genere. Con l.r. 17/20, infatti, si è imposto alle liste di prevedere non più del 60% di candidati di un certo genere ed è stata introdotta la doppia preferenza alternata<sup>806</sup>.

Voti/seggi alla maggioranza - Calabria



Come si vede, il sistema disegnato dalla legge elettorale presenta un curioso elemento di regressività: se le liste di maggioranza ottengono poco più del 60% dei voti, i loro seggi diminuiscono. Questo è per esempio accaduto nelle elezioni del 2014, quando il centrosinistra ottenne il 61,4% dei voti e 19 seggi in Consiglio (pari al 63,3% o al 61,3% non contando il Presidente), mentre, se avesse ottenuto circa 10.000 voti in meno, avrebbe conquistato 21 consiglieri.

Le ultime elezioni regionali, svoltesi il 26 gennaio 2020, hanno avuto i seguenti risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	SANTELLI		55,29	1 (Presidente)
		FORZA ITALIA	12,34	5
		LEGA SALVINI CALABRIA	12,25	4

<sup>805</sup> Id. art. 4.

<sup>806</sup> L.r. Calabria 10/11/20, n. 17 "Norme in materia di rappresentanza e doppia preferenza di genere. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale).

	FRATELLI D'ITALIA	10,85	4
	JOLE SANTELLI PRESIDENTE	8,45	2
	UNIONE DI CENTRO	6,84	2
	CASA DELLE LIBERTÀ	6,39	2
	TOTALE LISTE	57,13	19 + 1
CENTROSINISTRA	CALLIPO	30,14	1 (Miglior sconfitto)
	PARTITO DEMOCRATICO	15,19	5
	IO RESTO IN CALABRIA	7,92	3
	DEMOCRATICI PROGRESSISTI	6,12	2
	TOTALE LISTE	29,23	10
	AIELLO	7,35	
	MOVIMENTO 5 STELLE	6,27	-
	LIBERI DI CAMBIARE	1,10	-
		7,37	-
	TANSI	7,29	
	ALTRI	6,28	-
TOTALE		100,00	31

Dopo l'uscita ingloriosa del precedente Presidente Oliverio, rinviato a giudizio, il centrodestra ha facilmente riconquistato la Regione. Spicca il dato del M5S, che non supera la soglia di sbarramento dell'8% per le coalizioni, con un crollo verticale rispetto ai risultati delle politiche 2018 e delle europee 2019. Per quanto invece riguarda la rappresentatività dell'elezione, il risultato rispecchia la distribuzione dei seggi, grazie alla notevole *performance* del centrodestra. Uniche, ragguardevoli anomalie sono le due coalizioni che non hanno raggiunto la soglia, lasciando non rappresentato quasi il 15% degli elettori.

Il 15 ottobre 2020, tuttavia, a causa di un improvviso attacco cardiaco, la neoletta Presidente Santelli è deceduta, lasciando quindi l'incarico di traghettare la Calabria a nuove elezioni, che si svolgeranno il 14 febbraio 2021, al Vicepresidente Spirli<sup>807</sup>.

## **A.5 – CAMPANIA**

La Campania ha approvato il suo Statuto per la prima volta nell'ottobre 2004, per riformularlo poi nel 2009<sup>808</sup> e modificarlo a più riprese fino al 2016. Esso prevede un Consiglio composto da cinquanta consiglieri, oltre al Presidente della Giunta, che è invece eletto direttamente dai cittadini. Il Consiglio ha poi approvato la legge elettorale poco prima dell'entrata in vigore del nuovo Statuto (circostanza ritenuta sufficiente a garantirne la subordinazione allo stesso, secondo la Corte costituzionale<sup>809</sup>).

<sup>807</sup> Si veda A. Candito, "È morta Jole Santelli, presidente della Regione Calabria: aveva 51 anni", *La Repubblica*, 15/10/20, disponibile presso [https://www.repubblica.it/politica/2020/10/15/news/calabria\\_muore\\_la\\_presidente\\_jole\\_santelli-270629214/](https://www.repubblica.it/politica/2020/10/15/news/calabria_muore_la_presidente_jole_santelli-270629214/), consultato il 9/12/20.

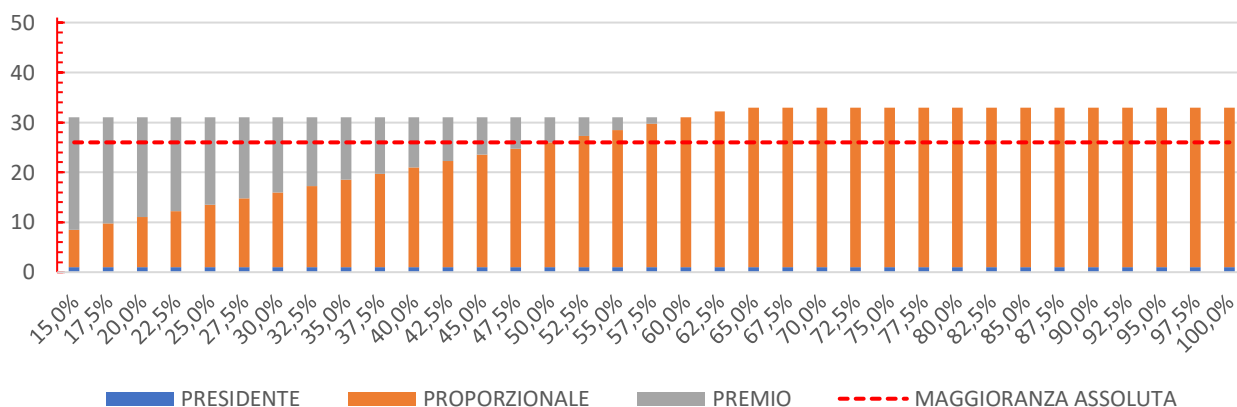
<sup>808</sup> Statuto Campania, approvato con l. r. Campania 28/5/2009, n. 6, modificato da ll. rr. 31/1/2014, n. 6 (che ha ridotto il numero di consiglieri e assessori in ottemperanza del d.l. 138/11) e 8/8/2016, n. 28 (che ha introdotto la questione di fiducia).

<sup>809</sup> L. r. Campania 27/3/2009, n. 4. La Corte, nella sentenza 4/10, aveva affermato che "l'iter dei due atti normativi è stato parallelo e la conclusione di quello relativo alla legge elettorale è stata anteriore a quella riguardante lo statuto

La legge elettorale ha subito numerose modifiche<sup>810</sup> nel corso degli anni, ma l'impianto generale è rimasto invariato: le liste che supportano il Presidente eletto ottengono in ogni caso il 60% dei seggi, ma non più del 65% (rispettivamente, 30 e 32 consiglieri<sup>811</sup>, oltre a quello del Presidente) a garanzia delle minoranze. I consiglieri vengono poi nominati su base proporzionale, con soglia di sbarramento al 3% su base regionale, a meno che la lista sia collegata a un candidato Presidente che abbia raggiunto il 10% dei voti.<sup>812</sup> Si garantisce poi che ogni circoscrizione, corrispondente ciascuna ad una Provincia, sia rappresentata da almeno un consigliere.<sup>813</sup> All'elettore è permesso il voto disgiunto e l'apposizione di un numero di preferenze pari al massimo a due, ma necessariamente di genere diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.<sup>814</sup>

Il sistema campano si pone quindi pienamente all'interno delle normative elettorali regionali solo moderatamente modificative della legge 43/95, con premio di maggioranza, elezione diretta del Presidente e voto disgiunto. La più importante divergenza è rappresentata dall'abolizione del "listino" regionale, che ha la positiva conseguenza di eliminare l'effetto regressivo che si registra nei casi in cui questo venga mantenuto:

### Voti/seggi alla maggioranza - Campania



Le recenti elezioni regionali, originariamente previste per la primavera del 2020 e rimandate causa Covid al 20-21 settembre, hanno consegnato i seguenti risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTROSINISTRA	DE LUCA		69,48	1 (Presidente)

solo a causa della doppia approvazione di quest'ultimo, ad intervallo non minore di due mesi, prescritta dall'art. 123, secondo comma, Cost. L'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, è stata quindi assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali.", Considerato in diritto § 2.2.

<sup>810</sup> Attuate con ll. rr. 21/1/2010, n. 4, 11/10/2011, n. 16, 7/8/2014, n. 16 (aumento della soglia da 5 a 10%), 6/2/2015, n. 3 (adeguamento numero consiglieri) e con sent. 118/13 della Corte costituzionale, che ha censurato la norma che disponeva la sospensione per i consiglieri condannati non definitivamente per associazione mafiosa fino alla formazione del giudicato, quando invece la legislazione statale prevedeva una sospensione di massimo 18 mesi.

<sup>811</sup> Tecnicamente, il 65% di 50 è 32,5 (da arrotondare a 33, pari al 66%), ma, dato che l'art. 6, secondo comma, della l. r. 4/09, proibisce alle liste di maggioranza di superare il 65%, cosa che accadrebbe con l'arrotondamento, il massimo non può che essere 32.

<sup>812</sup> L. r. Campania 4/09, art. 7.

<sup>813</sup> Id., art. 11.

<sup>814</sup> Id., art. 4.

	PARTITO DEMOCRATICO	16,90	8
	DE LUCA PRESIDENTE	13,30	6
	ITALIA VIVA	7,37	4
	CAMPANIA LIBERA	5,19	2
	FARE DEMOCRATICO – POPOLARI	4,45	2
	NOI CAMPANI	4,35	2
	LIBERALDEMOCRATICI	3,60	2
	CENTRO DEMOCRATICO	3,23	2
	PARTITO SOCIALISTA ITALIANO	2,55	1
	+CAMPANIA IN EUROPA	1,93	1
	EUROPA VERDE - DEMOS	1,82	1
	DSD – PARTITO ANIMALISTA	1,43	1
	ALTRI	2,53	-
	<b>TOTALE LISTE</b>	<b>68,65</b>	<b>32 + 1</b>
<b>CENTRODESTRA</b>	<b>CALDORO</b>	<b>18,06</b>	<b>1 (Miglior sconfitto)</b>
	FRATELLI D'ITALIA	5,98	4
	LEGA	5,65	3
	FORZA ITALIA	5,16	2
	CALDORO PRESIDENTE – UDC	1,92	1
	ALTRI	0,41	-
	<b>TOTALE LISTE</b>	<b>19,12</b>	<b>10 + 1</b>
	<b>CIARAMBINO</b>	<b>9,93</b>	
	MOVIMENTO 5 STELLE	9,92	7
	<b>ALTRI</b>	<b>2,53</b>	
	ALTRE LISTE	2,39	-
<b>TOTALE</b>		<b>100,00</b>	<b>51</b>

L'elettorato campano, come ampiamente previsto dai sondaggi, ha decisamente confermato l'amministrazione di centrosinistra del Presidente De Luca, probabilmente favorito da un'energica gestione dell'emergenza sanitaria. Il risultato è stato positivo anche per la tenuta della coalizione di governo nazionale, i cui partiti hanno agilmente raggiunto la maggioranza assoluta, anche se a proporzioni completamente invertite: il M5S lascia sul campo circa l'80% dei voti ricevuti alle politiche 2018, in cui era stato di gran lunga il partito preferito. Grazie all'(in)azione del premio di maggioranza, la coalizione vincitrice avrebbe in realtà ottenuto un seggio in più con il proporzionale secco, per cui in generale si può affermare che il risultato abbia sostanzialmente rispettato le preferenze degli elettori.

#### **A.6 – EMILIA-ROMAGNA**

L'Emilia-Romagna, nello Statuto approvato nel 2005<sup>815</sup>, definisce il Consiglio "Assemblea legislativa regionale" e ne fissa il numero dei componenti in cinquanta, incluso il Presidente della Giunta; inoltre prevede l'elezione diretta del Presidente, contestualmente a quella dell'Assemblea legislativa.

<sup>815</sup> Con l. r. Emilia-Romagna 31/3/2005, n. 13, riformato nel 2009 (riduzione a 50 consiglieri).

La legge elettorale regionale è la l. r. 21/14<sup>816</sup> e, in sostanza, mantiene l'impostazione del Tatarellum: quaranta dei cinquanta componenti sono eletti proporzionalmente, mentre nove sono eletti in un listino regionale maggioritario. L'elettore può votare il solo candidato Presidente, una lista che lo sostiene, per entrambi o per un candidato Presidente e una lista che non lo sostiene, in voto disgiunto. Può inoltre esprimere fino a due preferenze, purché di genere diverso.<sup>817</sup>

La soglia di sbarramento è al 3% per le liste non collegate a candidati Presidente che abbiano ottenuto almeno il 5% a livello regionale. L'assegnazione dei seggi, che avviene su base circoscrizionale con quoziente Hagenbach-Bischoff prevede un premio di maggioranza eventuale, che determina la distribuzione dei nove seggi maggioritari. Si possono verificare tre diverse situazioni: se le liste collegate al Presidente eletto ottengono almeno ventiquattro seggi (tra i quaranta da eleggere con il proporzionale, quindi il 60%), quattro dei nove seggi maggioritari vengono attribuiti a queste e cinque alle minoranze; se invece ottengono meno di venticinque seggi, tutti e nove i seggi maggioritari vengono attribuiti a queste liste; se, nonostante i nove seggi aggiuntivi, avendo le liste collegate al Presidente eletto ottenuto meno del 40% dei voti, esse abbiano meno di ventisette seggi, l'Ufficio Centrale provvede ad assegnarne quanti necessari per arrivare a ventisette.

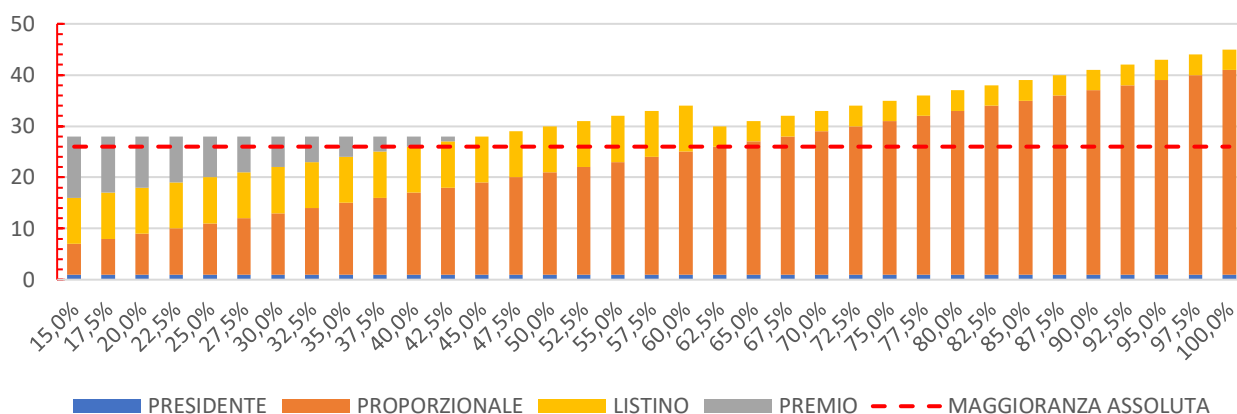
Riassumendo, la procedura garantisce in ogni caso che alla coalizione di liste vincente siano assegnati, oltre a quello del Presidente, comunque almeno ventisette seggi (pari, in totale, al 56% dell'Assemblea) se ottiene meno del 40%, ma fino ad un massimo di quarantaquattro seggi, oltre a quello del Presidente (pari, in totale, al 90% dell'Assemblea) quand'anche dovesse ottenere una percentuale vicina al 100% dei voti. Inoltre, per assurdo, alla coalizione vincente conviene ottenere meno di venticinque seggi al primo scrutinio: se infatti ne ottenesse ventitré o ventiquattro, con l'aggiunta dei nove del listino maggioritario la sua rappresentanza salirebbe ad almeno trenta consiglieri, più di quanti ne otterrebbe se dal primo scrutinio risultasse vincitrice di venticinque o ventisei seggi. Il sistema che ne risulta garantisce sicuramente alla maggioranza relativa il controllo dell'Assemblea, ma presenta una discrasia abbastanza marcata tra numero di seggi e voti e tutela poco le minoranze, che traggono beneficio dalla divisione del gruppo di nove seggi maggioritari solo se la coalizione di maggioranza effettivamente raggiunge il 60% dei voti, mentre sono penalizzate altrimenti. Questo grafico mostra l'andamento, in parte regressivo, dell'assegnazione totale dei seggi rispetto al risultato elettorale per le liste di maggioranza.

---

<sup>816</sup> L. r. Emilia-Romagna 23/7/2014, n. 21, modificata poi nel 2019 per quanto riguarda i requisiti di firme necessarie per la presentazione delle liste. Si veda l.r. Emilia-Romagna 6/11/19, n. 23, "Misure urgenti per la definizione di interventi da avviare nell'esercizio finanziario 2019, art. 13.

<sup>817</sup> Id., art. 10.

## Voti/seggi alla maggioranza - Emilia-Romagna



L'Emilia-Romagna è andata alle urne il 26 gennaio 2020, con i seguenti risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTROSINISTRA	BONACCINI		51,42	1 (Presidente)
		PARTITO DEMOCRATICO	34,69	22
		BONACCINI PRESIDENTE	5,76	3
		EMILIA-ROMAGNA CORAGGIOSA	3,77	2
		EUROPA VERDE	1,95	1
		ALTRI	1,96	-
	TOTALE LISTE		48,12	28 + 1
CENTRODESTRA	BORGONZONI		43,63	1 (Miglior sconfitto)
		LEGA	31,95	14
		FRATELLI D'ITALIA	8,59	3
		FORZA ITALIA	2,56	1
		ALTRI	2,30	-
	TOTALE LISTE		45,41	18 + 1
	BENINI		3,48	
		MOVIMENTO 5 STELLE	4,74	2
	ALTRI		1,47	
		ALTRI	1,73	-
TOTALE			100,00	21

Il centrosinistra, per la prima volta dal 2017 (Lazio), è riuscito a mantenere il controllo di una delle Regioni in cui esprimeva già il Presidente. Indiscutibilmente notevole è stata tuttavia l'ascesa della coalizione di centrodestra, che ha seriamente messo in discussione l'esito. Altrettanto notevoli sono le deludenti *performance* di M5S (primo partito nella Regione alle politiche 2018) e di Forza Italia, entrambi sotto il 5%. L'effetto del premio di maggioranza, per quanto innegabile, non ha alterato troppo la distribuzione delle preferenze dei cittadini, ma ha solo permesso alla coalizione vincente di avere una comoda maggioranza (29 su 50) per portare avanti il proprio programma. Si noti come, per il curioso sistema regressivo descritto poc'anzi, una vittoria con una percentuale leggermente inferiore avrebbe permesso al centrosinistra di ottenere più seggi.



## **A.7 – FRIULI-VENEZIA GIULIA**

Il Friuli-Venezia Giulia è una Regione a Statuto speciale, approvato con l. cost. 1/63. La riforma del 2001 ha, come è noto, esteso anche alle Regioni a Statuto speciale le modifiche introdotte nel 1999; per il Friuli, questo ha significato il passaggio da un sistema elettorale proporzionale a un maggioritario con elezione diretta del Presidente.<sup>818</sup>

Il Consiglio è composto di un numero variabile di membri<sup>819</sup>, attualmente 49, inclusi il Presidente e il candidato Presidente secondo arrivato. I seggi sono distribuiti proporzionalmente alla popolazione in cinque collegi, corrispondenti alle tre Province di Gorizia, Pordenone e Trieste e alle due parti della Provincia di Udine.<sup>820</sup> L'elettore, a cui non è permesso il voto disgiunto, può però esprimere una preferenza per un candidato al Consiglio regionale. Sono dispersi i voti delle liste che non raggiungono né il 4% a livello regionale né il 20% a livello circoscrizionale né l'1,5% a livello regionale per le liste in coalizione che abbiano raggiunto il 15%. Le liste collegate al Presidente eletto ottengono poi il 60% dei seggi se hanno ottenuto il 45% dei voti, altrimenti il 55% dei seggi, sempre *incluso* il seggio del Presidente. Tuttavia, la soglia del 60% è tassativa, nel senso che anche con risultati elettorali astrattamente idonei a garantire più seggi alla coalizione vincitrice, alle minoranze è garantito il 40% dei seggi.<sup>821</sup>

La minoranza linguistica slovena ha però diritto a che si sommino tra loro i risultati di gruppi di liste diversi, facenti parte della stessa coalizione, che abbiano dichiarato il collegamento reciproco prima delle elezioni, a patto di aver ottenuto almeno l'1% dei voti su base regionale. Dei seggi in più così ottenuti uno è riservato alla lista di minoranza linguistica, gli altri a quella collegata, ignorando le soglie di sbarramento regionali che valgono invece per le altre liste.<sup>822</sup>

La l.r. 28/07 ha poi stabilito il procedimento di elezione dei consiglieri e del Presidente, precisando che l'elettorato passivo per entrambe le cariche è limitato agli elettori iscritti nelle liste elettorali della Regione (a differenza della maggior parte delle altre Regioni, che permettono l'elezione di un qualunque cittadino italiano) e che abbiano compiuto i 25 anni d'età.<sup>823</sup>

Il sistema delineato dalla disciplina attuale è, da un lato, fortemente maggioritario, dall'altro, molto garantista per le minoranze; il Consiglio regionale eletto, infatti, può assumere solo una di due configurazioni possibili:

- 60% maggioranza - 40% opposizione (nel caso il Presidente eletto abbia ottenuto più del 45% dei voti)
- 55% maggioranza - 45% opposizione (nel caso il Presidente eletto non abbia raggiunto il 45% dei voti).

La manipolazione che la legge elettorale fa dei voti dei friulani è quindi molto pesante e di fatto garantisce quasi solo agli elettori delle liste di minoranza di influire sulla distribuzione dei seggi, come dimostra il grafico

---

<sup>818</sup> L. r. FVG 18/6/2007, n. 17, art. 20.

<sup>819</sup> A norma dell'art. 13 dello Statuto, uno ogni 20.000 abitanti o frazione superiore a 10.000.

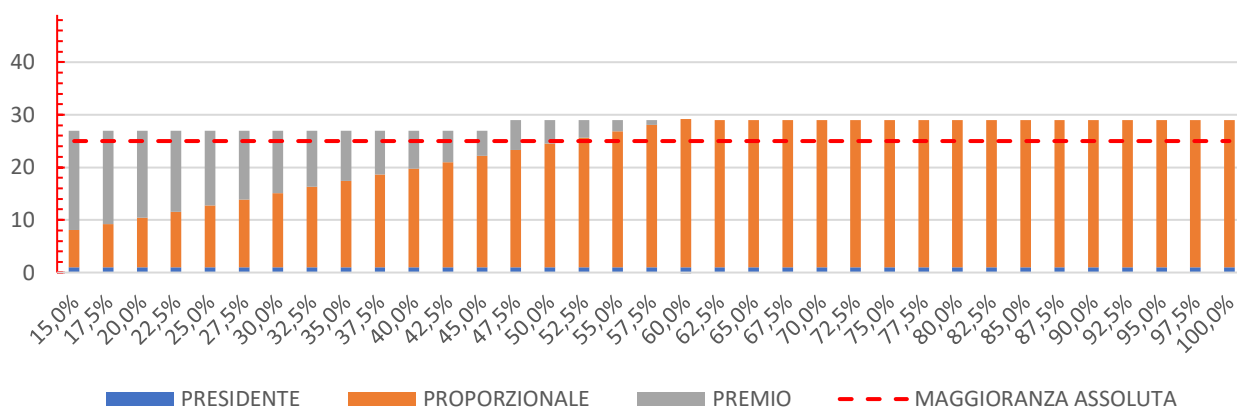
<sup>820</sup> Corrispondenti alle circoscrizioni dei tribunali di Tolmezzo e di Udine. Il metodo usato per l'assegnazione è l'Hare puro (più alti resti), ma con la previsione da subito dei due seggi riservati a Presidente eletto e candidato arrivato secondo. Si veda l. r. FVG 17/07, art. 21.

<sup>821</sup> Id., art. 27. Si considera nel calcolo dei seggi di maggioranza anche quello riservato al Presidente eletto.

<sup>822</sup> Id., art. 28. La disciplina è poi specificata all'art. 56 della l. r. FVG 18/12/2007, n. 28. Questa legge ha di fatto ampliato in larga parte la l. 17/07, coordinando in questi due testi l'intera disciplina elettorale della Regione.

<sup>823</sup> L. r. 28/07, art. 4.

## Voti/seggi alla maggioranza - Friuli-Venezia Giulia



Le ultime elezioni regionali si sono svolte il 29 aprile 2018 e hanno visto un notevole ricambio politico, con una nuova maggioranza di centrodestra guidata dal Presidente Fedriga (Lega)<sup>824</sup>.

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	FEDRIGA		57,09	1 (Presidente)
		LEGA NORD	34,87	17
		FORZA ITALIA	12,11	5
		PROGETTO FVG	6,29	3
		FRATELLI D'ITALIA	5,47	2
		AUTONOMIA RESPONSABILE	3,97	1
	TOTALE LISTE		62,71	28 + 1
CENTROSINISTRA	BOLZONELLO		26,84	1 (Miglior sconfitto)
		PARTITO DEMOCRATICO	18,11	9
		CITTADINI PER BOLZONELLO PRES	4,09	2
		OPEN – SINISTRA FVG	2,77	1
		SLOVENSKA SKUPNOST	1,16	1
	TOTALE LISTE		26,12	13 + 1
	FRALEONI		11,67	
		MOVIMENTO 5 STELLE	7,06	4
	CECOTTI		4,40	
		PATTO PER L'AUTONOMIA	4,10	2
TOTALE			100,00	49

Si nota bene come, unicamente a causa dei particolari risultati delle elezioni, il premio di maggioranza sia stato, nei fatti, praticamente ininfluenza: le liste di maggioranza hanno raggiunto circa il 60% dei voti e dei seggi, come previsto dalla legge. La sproporzione tra voti e seggi, in queste elezioni, è stata minima.

<sup>824</sup> Dati da sito FVG, [http://elezionistorico.regione.fvg.it/elezioni2018/000497\\_Reg/Coalizioni/000001.html](http://elezionistorico.regione.fvg.it/elezioni2018/000497_Reg/Coalizioni/000001.html), 4/7/19.

## **A.8 – LAZIO**

Lo Statuto del Lazio, approvato nel 2004,<sup>825</sup> segue il modello di molte altre Regioni nel prevedere un Consiglio di 50 membri, oltre al Presidente che ne è membro di diritto. La normativa elettorale deve però essere approvata a maggioranza assoluta dei membri del Consiglio e prevedere rappresentazione di ogni Provincia, nonché la parità di rappresentanza tra uomini e donne.<sup>826</sup>

La Regione Lazio ha modificato la sua legislazione elettorale nel 2017, dopo l'iniziale *revamping* del Tatarellum effettuato nel 2005. Tuttavia, anziché sostituire organicamente la normativa previgente, la l. r. 10/17 si limita a riscrivere la quasi totalità della precedente l. r. 2/05, creando quindi un sistema di complesse sostituzioni e aggiunte continue, articolo per articolo; la disciplina risultante prevede il divieto di tre mandati per il Presidente,<sup>827</sup> la possibilità di esprimere due preferenze, di genere diverso e di voto disgiunto.<sup>828</sup>

L'elezione del Consiglio è organizzata secondo una quota proporzionale per i 4/5 dei consiglieri, mentre il restante quinto è collegato al risultato dell'elezione (ma non esistono "listini", gli eventuali seggi aggiuntivi sono attribuiti alle circoscrizioni): innanzitutto, se con la quota proporzionale le liste collegate al Presidente eletto non hanno già ottenuto il 60% dei seggi (30/50), vengono assegnati altri seggi fino al raggiungimento di questa percentuale, ricavandoli dalla quota di seggi non ancora assegnati (10/50). I seggi in eccesso vengono invece assegnati alle minoranze, ivi incluso il candidato Presidente arrivato secondo. Dopodiché, i seggi vengono distribuiti tra le liste con il metodo di Sainte-Laguë.<sup>829</sup> Le soglie di sbarramento non sono mai state introdotte dalla legge regionale, pertanto sono previste, così come nella disciplina statale (art. 7, l. 43/95), al 3% per i gruppi di liste, a meno che siano collegati a candidati Presidente che abbiano conseguito il 5% dei voti.

Anche in questa legislazione elettorale è presente un sistema di esenzione dal requisito di raccolta delle firme per le liste già rappresentate in Consiglio o in Parlamento<sup>830</sup>.

Il sistema che risulta dalle modifiche operate con la legge 10/17, avendo abolito l'impianto del Tatarellum, abolisce però, in un raro caso tra i sistemi elettorali regionali, la certezza della maggioranza per il Presidente eletto: se infatti questi non ottiene il 30% dei seggi con il sistema proporzionale (corrispondenti, grosso modo, al 37,5% dei voti su base regionale), neanche l'assegnazione di tutti e dieci i seggi riservati allo scopo potrebbe garantirgli i 25 seggi minimi per governare. Ciò è dovuto al combinato disposto del nuovo art. 6 comma 2, lettera b con l'art. 4 comma 2.

---

<sup>825</sup> Legge statutaria pubblicata sul bollettino ufficiale della Regione Lazio dell'11 novembre 2004, s.o. n. 1 al BUR 10 novembre 2004, n. 31.

<sup>826</sup> Statuto Lazio, art. 19, comma 2.

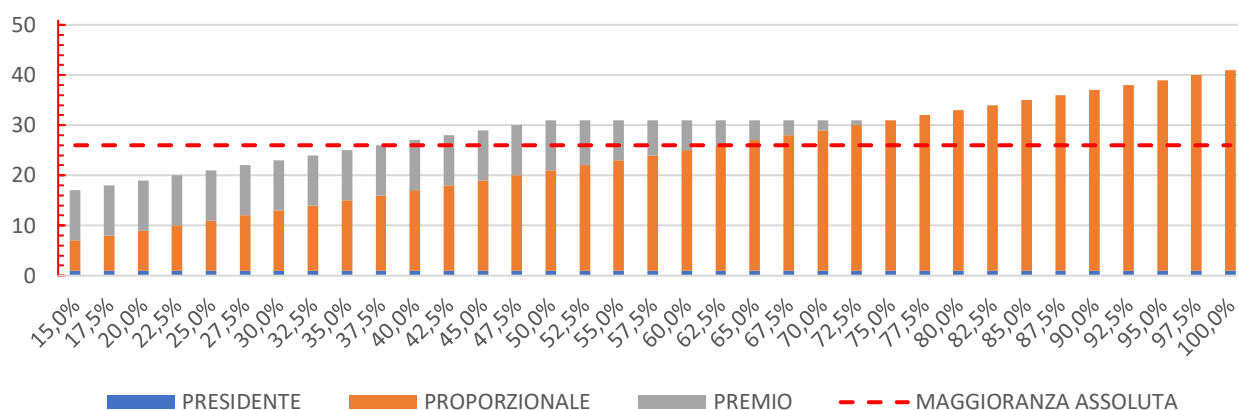
<sup>827</sup> L. r. Lazio 3/11/2017, n. 10, art. 2.

<sup>828</sup> Id., art. 6.

<sup>829</sup> Id., art. 7.

<sup>830</sup> Id., art. 9.

## Voti/seggi alla maggioranza - Lazio



Il 4 marzo 2018, in contemporanea alle elezioni politiche, si sono svolte le ultime elezioni regionali nel Lazio, che hanno visto la riconferma del centrosinistra alla guida della Regione, ma con una consistente riduzione nei consensi:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTROSINISTRA	ZINGARETTI		32,93	1 (Presidente)
		PARTITO DEMOCRATICO	21,25	18
		LISTA ZINGARETTI	4,34	3
		LIBERI E UGUALI	3,48	1
		+EUROPA	2,07	1
		CENTRO SOLIDALE	1,93	1
		ITALIA EUROPA INSIEME	1,12	-
	TOTALE LISTE		34,19	24 + 1
CENTRODESTRA	PARISI		31,18	1 (Miglior sconfitto)
		FORZA ITALIA	14,63	6
		LEGA	9,96	4
		FRATELLI D'ITALIA CON MELONI	8,69	3
		NOI CON L'ITALIA – UDC	1,63	1
		ENERGIE PER L'ITALIA	1,46	-
	TOTALE LISTE		36,37	14 (13+1)
	LOMBARDI		26,99	
		MOVIMENTO 5 STELLE	22,06	10
PIROZZI	PIROZZI		4,89	
		SERGIO PIROZZI	3,70	1
		LISTA NATHAN	0,14	
	TOTALE LISTE		3,84	1
	ANTONINI		1,94	
		CASAPOUND ITALIA	1,68	-
	CANITANO		1,42	
		POTERE AL POPOLO!	1,32	-

ALTRI	0,66	
ALTRE LISTE	0,55	-
TOTALE	100,00	50

Come anticipato nella presentazione del sistema elettorale laziale, se le liste collegate al Presidente eletto non ottengono circa il 35% dei voti, la legge non assegna loro la maggioranza assoluta del Consiglio. Le elezioni del marzo 2018 non hanno permesso al centrosinistra di raggiungere i 26 seggi, pertanto la Giunta Zingaretti si regge ora grazie ad alcuni transfughi del centrodestra<sup>831</sup>. Inoltre, i dati mostrano che le liste di centrodestra hanno in realtà ottenuto più voti di quelle di centrosinistra, ma hanno ricevuto meno seggi (perché il premio è collegato al risultato delle elezioni presidenziali).

## **A.9 – LIGURIA**

Lo Statuto ligure, approvato nel 2005 e modificato, a più riprese, fino al 2015<sup>832</sup>, prevede un Consiglio di 30 (50 fino al 2013) membri più il Presidente della Giunta eletto direttamente. La Liguria è una delle due Regioni italiane che non aveva modificato la disciplina elettorale prevista dalla legge 43/95 fino al 2020, mantenendo così l'impianto del Tatarellum: quattro quinti dei seggi erano assegnati proporzionalmente, mentre il quinto rimanente, il "listino", permetteva al Presidente di mantenere una maggioranza stabile qualora le liste a lui collegate non avessero raggiunto la maggioranza assoluta, mentre fornivano all'opposizione una forma di rappresentanza nel caso contrario. Come già ricordato, il premio di maggioranza non era più operativo a causa delle norme sul numero dei consiglieri regionali<sup>833</sup>.

L'unica ulteriore modifica intervenuta nella legislazione elettorale regionale aveva riguardato i requisiti per la presentazione delle liste<sup>834</sup>, riducendo il numero di firme necessarie e togliendo ogni requisito per le liste già presenti in Parlamento (nazionale e europeo) o in Consiglio.

Anche a causa delle recenti vicissitudini politiche all'interno della maggioranza di centrodestra, in particolare legate alla posizione di rottura del Presidente Toti<sup>835</sup>, a luglio 2020, approfittando del rinvio semestrale delle elezioni legato alla pandemia, è stata approvata una proposta di legge elettorale che segue il sentiero del Tatarellum, con alcune importanti variazioni: innanzitutto, su spinta del Governo, è stata introdotta la doppia preferenza di genere<sup>836</sup> e una massima quota del 60% per i candidati di uno stesso genere nelle liste<sup>837</sup>; inoltre, la nuova legge ligure mantiene l'elezione proporzionale di 24 dei 30 consiglieri, ma stravolge il meccanismo di attribuzione del quinto rimanente del Consiglio, che non è più assegnato in blocco (o per metà) al vincitore, ma è graduato in modo da garantire in (quasi) ogni caso 18 seggi al Presidente eletto. Nei fatti, i 6 seggi così attribuiti fungono da premio di maggioranza *jackpot*, variabile, come indicato dal grafico sottostante: i seggi non assegnati alla coalizione vincitrice sono ridistribuiti tra le altre liste<sup>838</sup>.

<sup>831</sup> Si veda "Regione, addio 'anatra zoppa': per Zingaretti nasce una nuova maggioranza", *RomaToday*, 8/8/18.

<sup>832</sup> Dalle leggi statutarie di modifica 18/5/2015, n. 1, 13/5/2013, n. 1 e 5/10/2007.

<sup>833</sup> Fu proprio un ricorso amministrativo in occasioni delle elezioni liguri a portare la questione alla ribalta, si veda para. 3.3.

<sup>834</sup> L. r. Liguria 29/12/2014, n. 41, art. 13, commi 1 e 2.

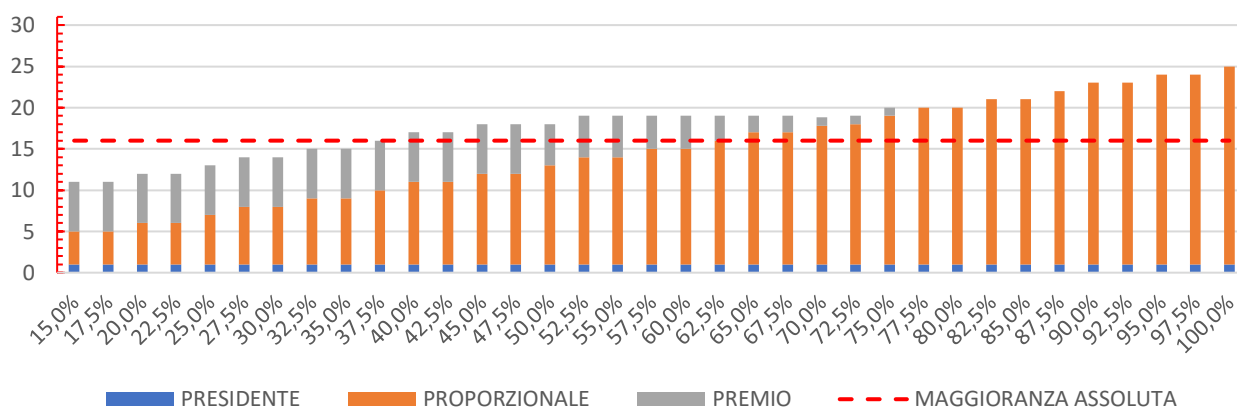
<sup>835</sup> Si veda F. Canessa, "Regionali 2020, la proposta di legge elettorale che blinderebbe la vittoria di Toti", *Telenord*, <https://telenord.it/regionali-2020-la-proposta-di-legge-elettorale-che-blinderebbe-la-vittoria-di-toti/>, 23/8/19.

<sup>836</sup> L. r. Liguria 21 luglio 2020, n. 18, "Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria", art. 7.5.

<sup>837</sup> Id., art. 6.2.

<sup>838</sup> Curiosamente, il terzo comma dell'art. 3, che parla del seggio riservato al candidato Presidente arrivato secondo, recita: "Un seggio è riservato al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un

## Voti/seggi alla maggioranza - Liguria



Nonostante la riforma, quindi, la Liguria rimane nell'esclusivo gruppo di Regioni che non permettono al Presidente eletto di godere *ad ogni costo* della maggioranza in Consiglio: esattamente come nel Lazio, nel caso in cui le liste a lui collegate non avessero raggiunto circa il 37,5% dei voti (pari a 9 seggi proporzionali su 24), neanche l'aggiunta dell'intero montepremi di 6 seggi assicurerebbe il controllo dell'assemblea.

Le elezioni del 20-21 settembre 2020 hanno avuto questi risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	TOTI		56,13	1 (Presidente)
		CAMBIAMO CON TOTI PRESIDENTE	22,60	8
		LEGA SALVINI LIGURIA	17,14	6
		MELONI PER TOTI FRATELLI D'ITALIA	10,87	3
		FORZA ITALIA – LIGURIA POPOLARE	5,27	1
		LIGURIA UDC	0,65	-
	TOTALE LISTE		56,53	18 + 1
CENTROSINISTRA	SANSA		38,90	
		SANSA PRESIDENTE – PD – ART. 1	19,89	6
		MOVIMENTO 5 STELLE	7,78	2
		FERRUCCIO SANSA PRESIDENTE	7,14	2
		LINEA CONDIVISA – SX PER SANSA	2,47	1

numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del Presidente proclamato eletto in base alla procedura di cui all'articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) ad eccezione del rinvio al numero 3 del tredicesimo comma dell'articolo 15 della l. 108/1968 introdotto dal comma 2 dell'articolo 3 della l. 43/1995 che deve intendersi effettuato ai commi 5 e 6 dell'articolo 8 della presente legge". La questione è interessante, perché significa che il seggio in questione è sempre ricavato da quelli inutilizzati per il premio (quindi uno tra i 6), ma nel caso in cui l'intero premio sia assegnato, il rimando è direttamente al primo comma dell'art. 5 della l. cost. 1/99, che indica "il seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui. Qualora tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale, l'Ufficio centrale regionale procede all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, del quale si deve tenere conto per la determinazione della conseguente quota percentuale di seggi spettanti alle liste di maggioranza in seno al Consiglio regionale." Sembra quindi che, di nuovo, la Regione abbia introdotto una clausola che potrebbe portare, in astratto, alla creazione illegale di un seggio aggiuntivo in Consiglio.

	EUROPA VERDE – DEMOS	1,47	-
	TOTALE LISTE	38,74	11
	FAUSTO	2,42	
	MASSARDO PRESIDENTE PSI IV +E	2,41	-
	ALTRI		
	ALTRE LISTE	2,31	-
	TOTALE	100,00	30

Come si vede, l'effettiva distribuzione dei seggi, anche dopo la tardiva introduzione del premio di maggioranza, ha sostanzialmente seguito le preferenze degli elettori, assegnando alla maggioranza solo un leggero vantaggio (1 seggio) rispetto ad un'eventuale distribuzione proporzionale dei seggi.

### **A.10 – LOMBARDIA**

La Lombardia è l'unica Regione italiana a rientrare nell'ultima fascia di popolazione stabilita dal d.l. 138/11<sup>839</sup> ed ha pertanto mantenuto nello Statuto<sup>840</sup> un Consiglio regionale composto da 80 membri, incluso il Presidente della Giunta. Lo Statuto prevede inoltre l'elezione diretta del Presidente e quindi la regola *simul stabunt, simul cadent* per il Consiglio.

Il Consiglio ha messo mano alla materia elettorale una prima volta con la l.r. 17/12, che è intervenuta a modificare la previgente disciplina del Tatarellum; deprecabilmente, la legge si presenta nella forma di un unico articolo con 42 commi, nella migliore tradizione dei maxi emendamenti sostitutivi tipici delle manovre finanziarie, ma perlomeno costituisce un testo coerente e, soprattutto, concentrato. La legge elettorale è stata poi ritoccata recentemente, dalle l.r. 38/17, per adeguarla ai principi contenuti nelle l. 165/04 e 20/16 in materia di parità di genere, e dalla l. r. 2/18 in materia di sottoscrizioni necessarie per presentare le liste provinciali.<sup>841</sup>

L'impianto della legge elettorale presenta una sola grande differenza rispetto alla l. 43/95, ovvero la mancanza di un listino bloccato legato al Presidente eletto. Invece, come già nel Tatarellum, è previsto un premio di maggioranza del 55% dei seggi (44, escluso il Presidente) se le liste collegate al Presidente eletto ottengono più del 40% dei voti, del 60% (48 seggi) se ottengono più del 40%. In ogni caso, tuttavia, le liste di maggioranza non possono ottenere più del 70% dei seggi (56).<sup>842</sup> Il candidato Presidente arrivato secondo ha un seggio di diritto, tra quelli della minoranza.

Partecipano all'assegnazione dei seggi solo le liste che abbiano raggiunto il 3% dei voti a livello regionale o che siano collegate a candidati Presidente che abbiano raggiunto il 5% dei suffragi,<sup>843</sup> ma in ogni caso ogni circoscrizione elettorale (corrispondente a ciascuna Provincia) deve essere rappresentata da almeno un consigliere.<sup>844</sup> Le liste provinciali devono garantire che nessun genere sia rappresentato da più del 60% dei

<sup>839</sup> D.l. 138/11, art. 14 primo comma. L'ultima fascia è riservata alle Regioni con più di otto milioni di abitanti.

<sup>840</sup> Approvato con legge regionale Statutaria 30/8/2008, n. 1.

<sup>841</sup> L. r. Lombardia 19/1/2018, n. 2, art. 1, che di fatto esime tutti i gruppi consiliari già rappresentati, incluso il Misto, dal raccogliere di nuovo le firme e rimodula in basso i requisiti per le nuove liste.

<sup>842</sup> L. r. Lombardia 31/10/2012, n. 17, art. 1, commi 24 e 25.

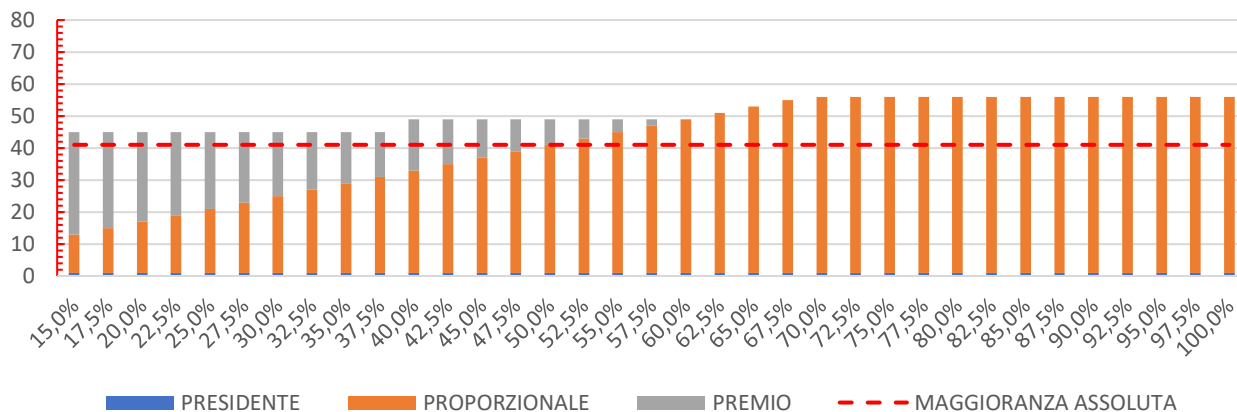
<sup>843</sup> Ibid., comma 30.

<sup>844</sup> Ibid., comma 35.

candidati. L'elettore può comunque votare disgiuntamente per una lista (a cui può assegnare fino a due preferenze, di genere diverso<sup>845</sup>) e per un candidato Presidente non collegato a quella lista.<sup>846</sup>

Infine, la Regione ha provveduto a regolare le cause di incandidabilità, ineleggibilità e decadenza dei consiglieri e del Presidente con la legge 31/16: per quanto riguarda l'elettorato passivo, va notato che qualunque cittadino maggiorenne, anche residente fuori Regione, è eleggibile al Consiglio e alla Presidenza.<sup>847</sup> Per il resto, la disciplina non differisce in modo particolare da quella delle altre Regioni ed è un tipico *majority assuring* con una certa protezione delle minoranze.

### Voti/seggi alla maggioranza - Lombardia



Il 4 marzo 2018, insieme alle elezioni parlamentari, si sono svolte anche le elezioni per il Consiglio e il Presidente, con i seguenti risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	FONTANA		49,75	1 (Presidente)
		LEGA	29,65	28
		FORZA ITALIA	14,32	14
		FRATELLI D'ITALIA CON MELONI	3,64	3
		FONTANA PRESIDENTE	1,46	1
		NOI CON L'ITALIA – UDC	1,27	1
		ENERGIE PER LA LOMBARDIA	0,53	1
		PARTITO PENSIONATI	0,39	-
	TOTALE LISTE		51,26	48 + 1
CENTROSINISTRA	GORI		29,09	1 (Miglior sconfitto)
		PARTITO DEMOCRATICO	19,24	15
		GORI PRESIDENTE	3,03	2
		+EUROPA	2,07	-
		LOMBARDIA PER LE AUTONOMIE	1,20	-
	ALTRI	1,44	-	

<sup>845</sup> L. r. Lombardia 28/12/2017, n. 38, art. 1.

<sup>846</sup> L. r. 17/12, , art. 1. comma 20.

<sup>847</sup> L. r. Lombardia 2/12/16, n. 31, art. 2.



TOTALE LISTE	26,99	17 + 1
VIOLI	17,37	
MOVIMENTO 5 STELLE	17,81	13
ROSATI	1,93	
LIBERI E UGUALI	2,12	-
ALTRI	1,86	
ALTRE LISTE	1,81	-
TOTALE	100,00	80

I dati mostrano che, di nuovo<sup>848</sup>, non ci sono state eccezionali sproporzioni tra voti e seggi, grazie al notevole risultato, intorno alla maggioranza assoluta dei suffragi, raggiunto dal centrodestra.

### **A.11 – MARCHE**

Lo Statuto delle Marche, approvato nel 2005<sup>849</sup>, prevedeva un Consiglio di 42 membri, ridotti poi a 30 più il Presidente, in ottemperanza alle già descritte norme statali; le uniche previsioni in materia elettorale contenute nello Statuto si hanno agli artt. 6 e 11, che prescrivono, rispettivamente, che il Presidente e il Consiglio siano eletti a suffragio universale e diretto, demandando poi alla legge regionale il compito di stabilire i dettagli. Contestualmente all'approvazione dello Statuto, il Consiglio ha anche elaborato la legge elettorale, entrata in vigore nel 2004<sup>850</sup> e poi modificata nel 2015,<sup>851</sup> subito prima delle ultime elezioni regionali, e di nuovo nel 2019<sup>852</sup> e nel 2020, a ridosso della poi rimandata tornata elettorale<sup>853</sup>.

La normativa risultante prevede l'elezione dei 30 consiglieri in 5 circoscrizioni corrispondenti alle Province della Regione. Ogni lista provinciale può indicare un numero di candidati pari ad almeno un terzo dei seggi in palio, a patto che nessuno dei due generi sia rappresentato da più di due terzi dei candidati in lista.<sup>854</sup> Diversamente da altre Regioni, nelle Marche non è previsto il voto disgiunto, pertanto l'elettore può solo votare per il candidato Presidente, per una lista provinciale (esprimendo una sola preferenza), o per entrambi (purché collegati).<sup>855</sup>

La ripartizione dei seggi è caratterizzata dalla presenza di una soglia di sbarramento al 5% per le coalizioni che non comprendano almeno una lista che ha raggiunto il 3%.<sup>856</sup> Tutte le altre coalizioni e liste partecipano alla divisione secondo quanto previsto dall'art. 19, che determina un sistema proporzionale corretto da un premio di maggioranza che assegna 19 seggi (pari, più quello del Presidente, al 61% del totale) alla coalizione vincitrice che abbia superato il 43% dei voti, 18 se i voti ottenuti sono compresi tra il 40 e il 43%. Successivamente i seggi sono assegnati con il solito quoziente di Hagenbach-Bischoff, sottraendoli

<sup>848</sup> Il riferimento è evidentemente alla sent. 193/15, che aveva rilevato una simile situazione nelle elezioni 2013.

<sup>849</sup> Legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1.

<sup>850</sup> L. r. Marche 16/12/2004, n. 27, Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale. (B.U. 18 dicembre 2004, n. 135).

<sup>851</sup> L. r. Marche 20/2/2015, n. 5. Le modifiche hanno essenzialmente riguardato il numero dei consiglieri (ridotti a 30), le norme sulla parità di genere, la riduzione del numero di firme necessario per presentare candidature e, soprattutto, il premio di maggioranza (che nella disciplina previgente era assegnato indipendentemente dal risultato elettorale).

<sup>852</sup> L.r. 21 ottobre 2019, n. 36, modifiche al premio di maggioranza e alla doppia rappresentanza di genere.

<sup>853</sup> L.r. 2 luglio 2020, n. 24, relativa soprattutto alla disciplina della presentazione delle candidature. Va però notato che queste ultime modifiche si applicheranno a partire dalla prossima consiliatura, nel 2025.

<sup>854</sup> L. r. Marche 27/04, art. 9, commi 5 e 6.

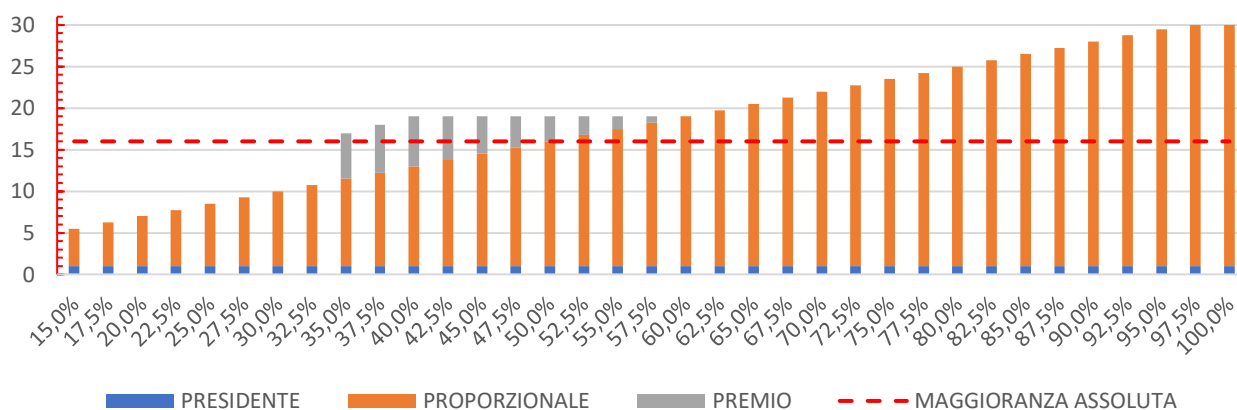
<sup>855</sup> Id., art. 16.

<sup>856</sup> Id., art. 18.

progressivamente alle liste che non hanno ottenuto il premio di maggioranza, ma riservandone uno per il candidato Presidente arrivato secondo.

Anche la legge delle Marche, quindi, presenta la possibilità che la coalizione di maggioranza relativa non ottenga la maggioranza dei seggi in Consiglio, in quanto, con un risultato inferiore al 40%, non scatta nessun premio di maggioranza. Probabilmente il Consiglio ha voluto temperare le esigenze di governabilità con quelle di rappresentatività dell'assemblea, lasciando alla politica il compito di decidere, in un caso simile, se sfiduciare il Presidente e andare a nuove elezioni o trovare un accordo di coalizione tra più forze politiche.

### Voti/seggi alla maggioranza - Marche



Le ultime elezioni del 20-21 settembre 2020 hanno avuto i seguenti risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	ACQUAROLI		49,13	1 (Presidente)
		LEGA SALVINI MARCHE	22,38	8
		FRATELLI D'ITALIA	18,66	7
		FORZA ITALIA	5,89	2
		POPOLARI MARCHE – UDC	2,26	1
		CIVITAS CIVICI	2,06	1
		MOVIMENTO PER LE MARCHE	0,92	-
	TOTALE LISTE		45,17	19 + 1
CENTROSINISTRA	MANGIALARDI		37,29	1 (Miglior sconfitto)
		PARTITO DEMOCRATICO	25,11	7
		IV – PSI – DEMOS – CIVICI MARCHE	3,17	-
		RINASCI MARCHE	2,77	1
		MANGIALARDI PRESIDENTE	1,63	-
		ALTRI	1,46	-
	TOTALE LISTE		34,16	9
	MERCORELLI		26,99	
	MOVIMENTO 5 STELLE		22,06	2
	ALTRI		0,66	
	ALTRE LISTE		0,55	-

TOTALE	100,00	31
--------	--------	----

Le Marche hanno rappresentato l'ultimo capitolo della serie di vittorie del centrodestra in Regioni storicamente di centrosinistra: dal punto di vista del risultato, la coalizione di centrodestra è leggermente sovrarappresentata a causa del premio, pur non avendo raggiunto la fascia più alta prevista dalla legge.

## **A.12 – MOLISE**

La più piccola Regione italiana a statuto ordinario ha approvato la sua normativa fondamentale nel 2014<sup>857</sup> dopo un travagliato percorso, che ha visto il Governo impugnare, senza successo, il progetto di Statuto e alcuni consiglieri regionali chiedere il referendum di approvazione.<sup>858</sup>

Il Consiglio regionale è composto da 20 consiglieri e dal Presidente eletto.<sup>859</sup> La normativa elettorale regionale, che deve essere approvata a maggioranza assoluta dei membri del Consiglio, è stata modificata una prima volta nel 2017 e ritoccata all'inizio del 2018<sup>860</sup>, in tempo per le elezioni di aprile.

La legge prevede che l'elezione del Consiglio avvenga in un unico collegio regionale, dopo la presentazione di liste regionali (in cui nessun genere può essere rappresentato da più del 60% dei candidati)<sup>861</sup>; l'elettore può esprimere fino a due preferenze (di genere diverso), ma non può esercitare voto disgiunto.<sup>862</sup> Sono escluse le liste/coalizioni il cui candidato Presidente non abbia raggiunto il 8% dei voti validi<sup>863</sup> e le liste, all'interno delle coalizioni, che non raggiungano il 3% (tolti i voti assegnati al solo Presidente). La coalizione di maggioranza relativa riceve almeno 12 seggi, a prescindere dal risultato ottenuto, ma mai più di 14, a tutela delle minoranze politiche, comunque senza tener conto del seggio riservato al Presidente.<sup>864</sup> Alle opposizioni è quindi riservato sempre almeno il 30% dei seggi in Consiglio, anche se di norma comunque ne ottengono il 40%. È interessante notare che il Molise è l'unica Regione che riserva al secondo arrivato un seggio ma solo se le liste a lui collegate hanno ottenuto almeno un seggio.

<sup>857</sup> L. r. statutaria 18/4/2014, n. 10.

<sup>858</sup> "Il Consiglio regionale ha approvato ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione; si è provveduto alla pubblicazione per le finalità di cui ai commi secondo e terzo dell'articolo 123 della Costituzione; il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale. Il relativo giudizio si è concluso con la sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2012, di non accoglimento del ricorso; è stata presentata richiesta di referendum da otto consiglieri regionali; il Consiglio regionale ha modificato, dando luogo a nuova legge ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17 - bis della legge regionale 24 ottobre 2005, n. 36, e successive modificazioni ed integrazioni; si è provveduto alla pubblicazione della nuova legge per le finalità di cui ai commi secondo e terzo dell'articolo 123 della Costituzione; il Governo, nella seduta del Consiglio dei Ministri del 18 gennaio 2013, ha deliberato di non impugnare; è decorso il periodo di sospensione previsto dall'articolo 18, comma 1, della legge regionale 24 ottobre 2005, n. 36, e successive modificazioni ed integrazioni;"; Id., preambolo.

<sup>859</sup> Id., art. 15.

<sup>860</sup> Con la l. r. Molise 1/18.

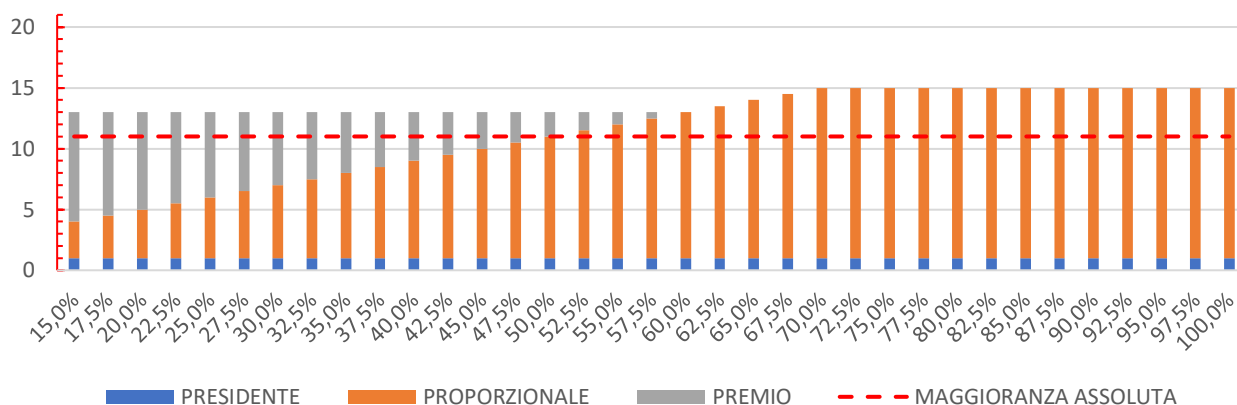
<sup>861</sup> L. r. Molise 5/12/2017, n. 20, art. 7. Se la lista non rispetta la proporzione prevista, l'ufficio elettorale provvede a ridurla di quanto necessario.

<sup>862</sup> Id., art. 10.

<sup>863</sup> Id., art. 11. Si tratta della più alta soglia di sbarramento tra quelle adottate nelle leggi elettorali di tutto il Paese; bisogna tuttavia tenere conto del fatto che, con un Consiglio di 20 membri, la soglia di sbarramento implicita, anche se non ci fosse il premio di maggioranza, sarebbe pari a circa il 2,5%. Una soglia dell'8% di fatto previene che vengano rappresentate in Consiglio formazioni che prenderebbero meno di due consiglieri.

<sup>864</sup> Ibid. Incidentalmente, la norma è volutamente ridondante, in quanto specifica sia l'ammontare del premio di maggioranza, sia dei seggi di garanzia per le minoranze.

## Voti/seggi alla maggioranza - Molise



Le elezioni del 22 aprile 2018 hanno visto la vittoria del centrodestra, con i risultati che seguono:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	%	SEGGI
CENTRODESTRA	TOMA		43,46	1 (Presidente)
		FORZA ITALIA	9,38	3
		ORGOGGIO MOLISE	8,34	2
		LEGA	8,23	2
		POPOLARI PER L'ITALIA	7,12	2
		UNIONE DI CENTRO	5,11	1
		FRATELLI D'ITALIA	4,45	1
		IORIO PER IL MOLISE	3,58	1
		ALTRI	3,14	-
	TOTALE LISTE	49,32	12 + 1	
	GRECO		38,50	1 (Miglior sconfitto)
		MOVIMENTO 5 STELLE	31,57	5 + 1
CENTROSINISTRA	VENEZIALE		17,10	
		PARTITO DEMOCRATICO	9,03	2
		LIBERI E UGUALI IN MOLISE	3,29	-
		MOLISE 2.0-CENTRO DEMOCRATICO	2,38	-
		ALTRI	4,09	-
	TOTALE LISTE	18,79	2	
	DI GIACOMO		0,42	
		CASAPOUND ITALIA	0,33	-
TOTALE			100,00	21

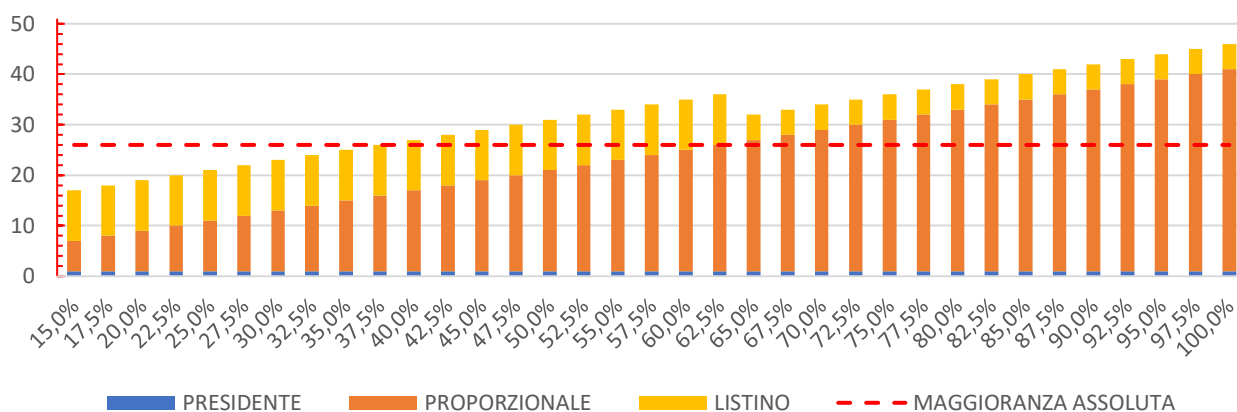
### A.13 – PIEMONTE

La regione Piemonte ha approvato lo Statuto con la prima delibera il 6 agosto 2004 e in seconda lettura il 19 novembre 2004. Il 25 novembre viene pubblicato per notizia, ai fini dei termini per le impugnative governative o per la richiesta di referendum popolare. La nuova carta statutaria piemontese non è stata

impugnata ed è entrata in vigore con legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1<sup>865</sup> Prevedeva un Consiglio di 60 membri, ridotti poi a 50 (oltre al Presidente) in linea con quanto previsto dalla legge.

Il Piemonte è la maggiore tra le Regioni in cui è ancora vigente, con modifiche quasi irrilevanti, il Tatarellum. L'unico intervento effettuato dal Consiglio si è esplicitato nel 2009, quando sono stati aboliti i requisiti di raccolta delle firme per le liste già rappresentate in Consiglio, Parlamento o Parlamento europeo.<sup>866</sup> Per il resto, la disciplina elettorale ricalca ancora quella della legge 43/95, con listino del Presidente e senza però il premio di maggioranza (causa numero fisso di consiglieri), come dimostrato dal grafico

### Voti/seggi alla maggioranza - Piemonte



Le elezioni per il rinnovo del Consiglio e del Presidente si sono svolte il 26 maggio 2019 e hanno confermato il trend delle precedenti 5 competizioni elettorali (Abruzzo, Molise, Friuli, Sardegna e Basilicata), in cui il centrodestra unificato ha sostituito la precedente amministrazione di centrosinistra.

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	%	SEGGI
CENTRODESTRA	CIRIO		49,86	10 (Listino) + 1 Pres
		LEGA SALVINI PIEMONTE	37,11	17
		FORZA ITALIA BERLUSCONI	8,39	3
		GIORGIA MELONI FRATELLI D'ITALIA	5,49	2
		SI TAV SI LAVORO PER IL PIEMONTE	1,41	-
		LIBERTAS UDC – PPE	1,15	-
	TOTALE		53,55	22 + 10 + 1
CENTROSINISTRA	CHIAMPARINO		35,80	1 (Miglior sconfitto)
		PARTITO DEMOCRATICO	22,44	9
		CHIAMPARINO PER IL PIEMONTE	3,33	1
		LIBERI UGUALI VERDI	2,42	1
		MODERATI PER CHIAMPARINO	1,88	1
		+EUROPA SI TAV	1,82	-
		ALTRI	1,37	-

<sup>865</sup> Si veda Consiglio regionale del Piemonte, "I sistemi elettorali regionali", p. 76, disponibile in pdf presso [http://www.cr.piemonte.it/dwd/osservatorio/quaderni/sistemi\\_elettorali\\_regionali.pdf](http://www.cr.piemonte.it/dwd/osservatorio/quaderni/sistemi_elettorali_regionali.pdf), consultato 6/6/18.

<sup>866</sup> L. r. Piemonte 29/7/2009, n. 21, "Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali".

TOTALE	33,26	12 + 1
BERTOLA	13,61	
MOVIMENTO 5 STELLE	12,55	5
BOERO	0,73	
IL POPOLO DELLA FAMIGLIA	0,64	-
TOTALE	100,00	51

#### **A.14 – PUGLIA**

La Puglia è stata la prima Regione italiana ad avere uno Statuto approvato a norma del nuovo art. 123 Cost. in vigore.<sup>867</sup> Esso prevedeva un Consiglio di 70 membri, ridotti poi a 51 nel 2013, e un Presidente eletto a suffragio universale e diretto. La Regione ha provveduto anche a dotarsi della sua prima legge elettorale nel 2005,<sup>868</sup> delineando un sistema molto simile al Tatarellum, con 56 consiglieri su 70 da eleggersi sulla base di liste circoscrizionali provinciali con premio di maggioranza e 13 nel listino del Presidente eletto, che è anche membro di diritto del Consiglio. Era inoltre presente una soglia di sbarramento al 5% per liste e coalizioni, ridotta poi al 4% dalla IX legislatura. L'elettore infine non poteva esercitare voto disgiunto.

Il Consiglio ha poi modificato la legge elettorale nel 2015<sup>869</sup>, a ridosso della tornata elettorale di fine maggio. Ancora una volta il Consiglio non ha ritenuto opportuno codificare la materia elettorale in un unico testo, ma quantomeno la riforma contiene il testo degli interi articoli sostituiti alla legge del 2005, con evidenti vantaggi in termini di comprensibilità. Alcune innovazioni comprendono la previsione di un seggio destinato al candidato Presidente arrivato secondo, il potenziamento della parità di genere (da 2/3 al 60% dei candidati può appartenere a uno stesso genere) e l'innalzamento della soglia di sbarramento all'8%,<sup>870</sup> ma quella di gran lunga più rilevante riguarda la distribuzione dei seggi.

In base alla nuova normativa, 23 dei 50 seggi vengono assegnati proporzionalmente sulla base delle liste provinciali nelle circoscrizioni (non a livello regionale se non per quanto riguarda i seggi residui), mentre i restanti 27 sono attribuiti dall'Ufficio elettorale centrale in modo da garantire alle liste di maggioranza 29 seggi se hanno superato il 40% dei voti, 28 se hanno superato il 35% e 27 se non hanno raggiunto il 35%.<sup>871</sup> I seggi non assegnati vengono divisi proporzionalmente tra le opposizioni. Questo sistema, un *unicum* nel panorama regionale, garantisce alla coalizione vincitrice non più di 29 seggi (58% del Consiglio), a prescindere dal risultato. Quand'anche infatti le liste di maggioranza ottenessero il 99% dei voti, verrebbero loro assegnati tutti i 23 seggi proporzionali, ma solo 6 della quota di riserva, mantenendone 21 a disposizione delle opposizioni (che avrebbero, in questo scenario, ottenuto solo l'1%).

Per quanto originale, questo sistema rivela la preoccupazione volta trovare il giusto approccio all'annosa questione della sovrarappresentazione delle forze di maggioranza relativa e alla sottorappresentazione delle opposizioni. Se infatti è garantito alla prima la possibilità di governare indisturbata, alle seconde la legge riserva una quota altissima di seggi (il 42%), a prescindere dal risultato. Se questo senza dubbio

<sup>867</sup> Approvato con legge regionale statutaria 12/5/2004, n. 7 e modificato con ll. rr. 11/4/2012, n. 9, 28/3/2013, n. 8 e 20/10/2014, n. 44. La Calabria è stata la prima Regione a completare l'iter di approvazione dello Statuto, ma la Corte costituzionale lo ha dichiarato incompatibile con la Carta su istanza del Governo.

<sup>868</sup> L. r. Puglia 9/2/2005, n. 2, che, in linea con la deprecabile tradizione del legislatore italiano medio, non riscrive tutta la disciplina ma si limita a una valanga di puntuali modifiche delle leggi 108/68 e 43/95, così da risultare illeggibile.

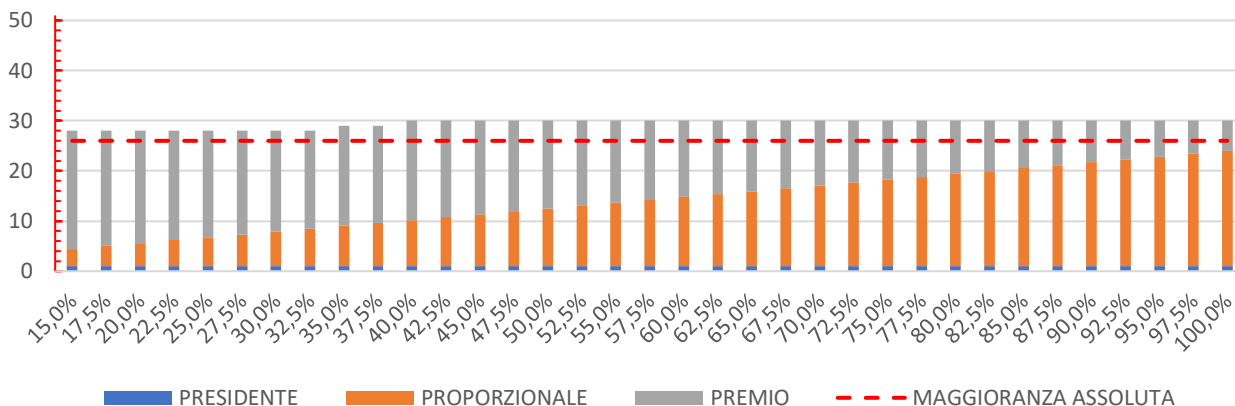
<sup>869</sup> Con l. r. 10/3/2015, n. 7.

<sup>870</sup> Id., art. 8.

<sup>871</sup> Ibid., l'art. 8 lettera i) modifica l'art. 15 della l. 108/68

garantisce la dialettica politica in seno al Consiglio, dove ci sarà sempre un'opposizione assai numerosa, potrebbe non corrispondere alla realtà delle opinioni politiche del corpo elettorale regionale, con un potenzialmente pesantissimo stravolgimento della rappresentatività dell'unico organo regionale che dovrebbe rappresentare gli elettori. Anche il grafico mostra questa peculiarità del sistema pugliese, specie se confrontato con quello di altre Regioni, in cui il peso del premio è decisamente meno rilevante:

Voti/seggi alla maggioranza - Puglia



La Puglia è stata l'unica Regione che, nonostante il più che sufficiente lasso di tempo (quattro anni) tra la modifica dell'art. 4, l. 165/04, in merito agli obblighi connessi alla parità di genere nelle elezioni (doppia preferenza alternata e rapporto almeno 60-40), non aveva ancora adempiuto alla modifica della propria legislazione nelle settimane precedenti la convocazione dei comizi di settembre. Le trattative dell'ultimo minuto in Consiglio, dove la maggioranza di centrosinistra era spaccata e il centrodestra era fortemente contrario<sup>872</sup> non sono riuscite a superare l'impatto e, considerata l'imminenza delle elezioni e l'ignorata diffida ufficiale inviata il 23 luglio, il Governo non ha potuto fare altro che esercitare il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. e imporre con decreto legge (n. 86, del 31/7/20) la nomina di un commissario *ad acta* "con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del presente decreto, ivi compresa la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili"<sup>873</sup> con la normativa statale. Il Prefetto di Bari ha quindi agito di conseguenza, determinando che solo le misure della l.r. 7/15 in materia di preferenze e formazione delle liste erano in contrasto con il nuovo art. 4, per cui ha imposto il cambio di scheda elettorale ma ha permesso la presentazione di liste senza la corretta proporzione tra i generi dei candidati con una semplice sanzione pecuniaria.<sup>874</sup>

Le elezioni del 20-21 settembre 2020 sono state tra le più attese della tornata e hanno visto la solida conferma del centrosinistra guidato da Emiliano, nonostante i sondaggi indicassero un risultato molto più incerto.

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
------------	-----------	-------	--------	-------

<sup>872</sup> Perché, almeno in una versione delle modifiche proposte, le liste che non avessero rispettato le corrette proporzioni tra uomini e donne sarebbero state retroattivamente escluse, senza possibilità di rimedio.

<sup>873</sup> D.l. 31 luglio 2020, n. 86 "Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario". GU Serie Generale n.191 del 31-07-2020, art. 1, terzo comma.

<sup>874</sup> Si vedano "Dialogo con la regione Puglia per attuare il decreto legge sulla doppia preferenza di genere", *Ministero dell'Interno*, disponibile presso <https://www.interno.gov.it/it/notizie/dialogo-regione-puglia-attuare-decreto-legge-sulla-doppia-preferenza-genere>, consultato l'8/12/20 e F. G. Gioffredi, "Legge elettorale per la Puglia, c'è la doppia preferenza: firmati i provvedimenti. Niente vincolo del 60-40", *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 4/8/20, disponibile presso [https://www.quotidianodipuglia.it/regione/legge\\_elettorale\\_puglia\\_voto\\_regionali\\_preferenza\\_genere-5385772.html](https://www.quotidianodipuglia.it/regione/legge_elettorale_puglia_voto_regionali_preferenza_genere-5385772.html), consultato l'8/12/20.

CENTROSINISTRA	EMILIANO	46,78	1 (Presidente)
	PARTITO DEMOCRATICO	17,25	16
	CON EMILIANO	6,59	6
	POPOLARI CON EMILIANO	5,94	5
	SENSO CIVICO – NUOVO ULIVO	4,16	-
	ITALIA IN COMUNE	3,87	-
	PUGLIA SOLIDALE E VERDE	3,80	-
	EMILIANO SINDACO DI PUGLIA	2,59	-
	ALTRI	1,10	-
	TOTALE V LISTE	45,30	27 + 1
CENTRODESTRA	FITTO	38,93	1 (Miglior sconfitto)
	FRATELLI D'ITALIA	12,63	6
	LEGA SALVINI PUGLIA	9,57	4
	FORZA ITALIA	8,91	4
	LA PUGLIA DOMANI	8,42	3
	UNIONE DI CENTRO – NUOVO PSI	1,89	-
	TOTALE LISTE	41,42	17 + 1
	LARICCHIA	11,12	
	MOVIMENTO 5 STELLE	10,45	5
	ALTRI	3,18	
	ALTRE LISTE	2,81	-
TOTALE		100,00	51

Il sistema elettorale ha leggermente premiato la coalizione vincitrice, garantendole una manciata di seggi per raggiungere la maggioranza assoluta in Consiglio. La sproporzione è comunque contenuta, se confrontata con altre tornate elettorali statali (es. politiche 2013) o regionali.

### **A.15 – SARDEGNA**

La Sardegna gode, come la Sicilia, di uno Statuto speciale, approvato con legge costituzionale nel 1948.<sup>875</sup> A differenza degli Statuti di molte altre Regioni, quello sardo dedica alcuni articoli alla legislazione elettorale: il suo art. 15, come modificato nel 2001, prevede che la Regione si doti di una legge elettorale in armonia con i principi costituzionali e statutari, adottata dal Consiglio almeno a maggioranza assoluta e sottoposta a referendum se un cinquantesimo (un trentesimo, se approvata a maggioranza dei due terzi) degli elettori o un quinto del Consiglio lo richiedano. Inoltre, si specifica che la legge elettorale può prevedere meccanismi particolari per “assicurare la rappresentanza di determinate aree territoriali dell'Isola, geograficamente continue e omogenee, interessate da fenomeni rilevanti di riduzione della popolazione residente.” Lo stesso articolo stabilisce che il Consiglio sia composto di 60 membri, incluso il Presidente della Giunta.<sup>876</sup>

Il Consiglio ha approvato l'ultima riforma organica della legge elettorale nel 2013, poco prima delle elezioni di quell'anno. La normativa prevede innanzitutto la restrizione dell'elettorato passivo ai soli residenti dei Comuni della Regione, una soglia di sbarramento del 10% per le coalizioni e del 5% per le singole liste non

<sup>875</sup> L. cost. 26/2/1948, n. 3, come modificato, da ultimo, dalla l. cost. 2/01.

<sup>876</sup> Id., art. 16.

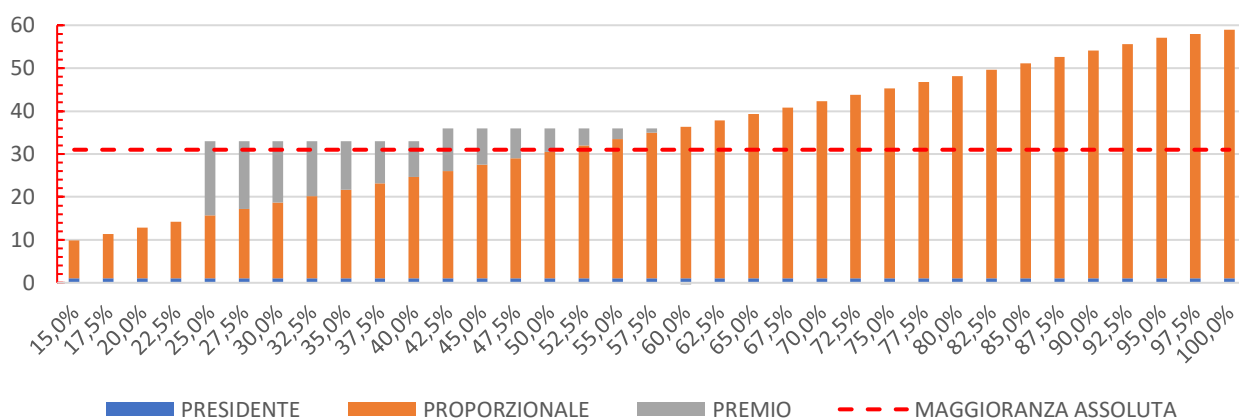


coalizzate, un limite dei due terzi per i candidati di uno stesso genere e la possibilità, per l'elettore, di esprimere un voto di preferenza e di esercitare voto disgiunto.<sup>877</sup> I seggi vengono distribuiti con un sistema proporzionale basato su liste provinciali, corretto da un premio di maggioranza che garantisce alla lista o coalizione collegata al Presidente eletto il 60% dei seggi se questi ha superato il 40% dei voti, il 55% se ha superato il 25% e nessun premio se non ha raggiunto neanche il 25% o se ha superato il 60%<sup>878</sup>. In ogni caso, a ciascuna circoscrizione è garantito almeno un seggio.

Nel 2018 sono intervenute alcune modifiche di dettaglio, come la possibilità di una doppia preferenza di genere e la previsione della parità tra i due generi nelle liste circoscrizionali.<sup>879</sup>

Si tratta quindi di un caso di sistema *non majority-assuring*, che però da un lato permette a una lista o coalizione, in teoria, di prendere tutti i seggi disponibili, dall'altro mantiene una certa corrispondenza tra i risultati elettorali e i seggi in Consiglio. Se confrontato con altri sistemi che non garantiscono la maggioranza al Presidente, tuttavia, quello sardo appare leggermente più volto a permettere il conseguimento del premio, considerato che basta il 24

Voti/seggi alla maggioranza - Sardegna



Nelle recenti elezioni (24 febbraio 2019), il centrodestra ha conquistato la vittoria con l'alleanza Lega-Partito Sardo d'Azione, già sperimentata alle politiche 2018, con i seguenti risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	SOLINAS		47,78	1 (Presidente)
		LEGA SALVINI SARDEGNA	11,40	8
		PARTITO SARDO D'AZIONE	9,86	7
		FORZA ITALIA PER LA SARDEGNA	8,04	5
		RIFODMATORI SARDI	5,08	4
		FRATELLI D'ITALIA CON MELONI	4,72	3
		SARDEGNA20VENTI - TUNIS	4,12	3
		PRO SARDINIA – UNIONE DI CENTRO	3,77	3
		SARDEGNA CIVICA	1,64	1
		FORTZA PARIS	1,62	1

<sup>877</sup> L. statutaria elettorale Sardegna 12/11/2013, n. 1, artt. 1, 4 e 9.

<sup>878</sup> Id., art. 13; è incluso il seggio di diritto del Presidente.

<sup>879</sup> L. r. stat. Sardegna 20/3/2018, n. 1, artt. 1 e 2.

	ALTRI	1,58	-
	TOTALE LISTE	51,87	36
CENTROSINISTRA	ZEDDA	32,92	1 (2° arrivato)
	PARTITO DEMOCRATICO	13,47	8
	LIBERI E UGUALI SARDIGNA	3,79	2
	CAMPO PROGRESSISTA SARDEGNA	3,17	2
	NOI, LA SARDEGNA CON ZEDDA	2,80	2
	FUTURO COMUNE CON ZEDDA	2,62	2
	SARDEGNA IN COMUNE CON ZEDDA	2,46	1
	ALTRI	1,73	-
	TOTALE LISTE	30,06	18
	DESOGUS	11,20	
	MOVIMENTO 5 STELLE	9,74	6
	ALTRI	8,08	
	ALTRE LISTE	8,31	-
TOTALE		100,00	60

## **A.16 – SICILIA**

La Regione Siciliana è stata, come è noto, costituita prima della Repubblica, con lo Statuto approvato nel 1946<sup>880</sup>. La grande autonomia riconosciuta alla Regione, in virtù delle sue caratteristiche storico-geografiche, ha negli anni impedito che i progetti di riforma del sistema regionale, inclusa la riforma elettorale, superassero lo Stretto senza la piena forza di una revisione costituzionale. Lo Statuto è stato modificato solo quattro volte<sup>881</sup> per via legislativa e una volta dalla Corte costituzionale.<sup>882</sup>

Esso prevede un'Assemblea composta da 90 deputati, ridotti a 70 nel 2014, e un Presidente, eletti tutti a suffragio universale e diretto<sup>883</sup> secondo una legge approvata dall'Assemblea "in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito [dallo] Statuto".<sup>884</sup>

La prima legge elettorale della Sicilia fa data 1951 e sostanzialmente ricalca quella nazionale di allora, dall'impianto proporzionale;<sup>885</sup> solo nel 2001 la l. cost. 2/01 ha esteso il Tatarellum anche alle elezioni dell'ARS e ha disposto l'elezione diretta del Presidente. L'Assemblea ha poi modificato la disciplina (che era comunque transitoria) nel 2005<sup>886</sup>.

<sup>880</sup> R.d.l. 15/5/1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26/2/1948, n. 2.

<sup>881</sup> L. cost. 23/2/1972, n. 1; 12/4/1989, n. 3; 31/1/2001, n. 2 e 7/2/2013, n. 2 (quella che ha ridotto il numero dei deputati a 70)..

<sup>882</sup> Con la sentenza n. 38/57 la Corte ha eliminato ogni riferimento all'Alta Corte che avrebbe dovuto svolgere le funzioni della Corte costituzionale in Sicilia.

<sup>883</sup> Dopo la riforma del 2001, in quanto precedentemente il Presidente era eletto dall'Assemblea. Si confrontino Statuto Sicilia (1946), art. 9 e Statuto Sicilia (2001) artt. 3 e 9.

<sup>884</sup> Id., art. 3.

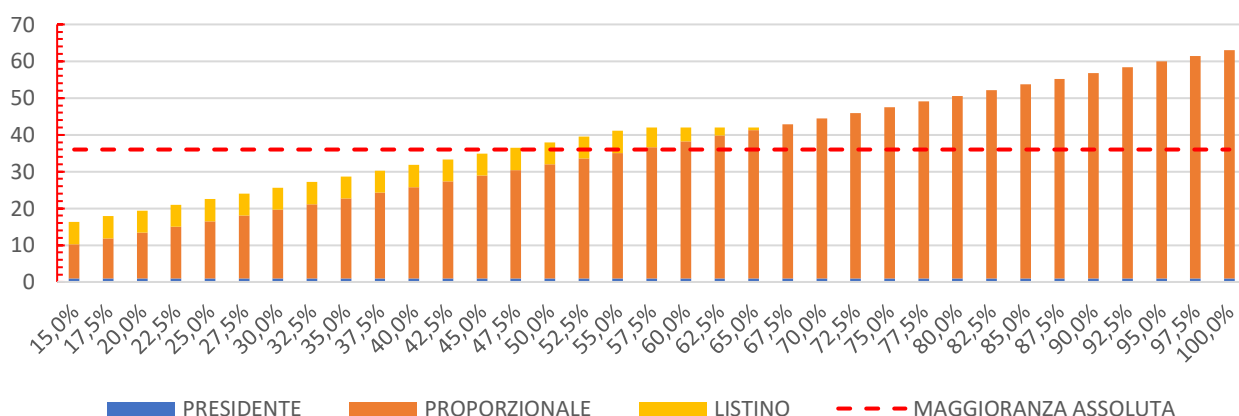
<sup>885</sup> L. r. Sicilia 22/3/1951, n. 29, art. 1 che parla di "sistema proporzionale puro".

<sup>886</sup> L. r. Sicilia 3/6/2005, n. 7.

La disciplina di risulta prevede che gli 8/9 dell'Assemblea (62 deputati) siano eletti con sistema proporzionale, sbarramento al 5% e premio di maggioranza, un seggio sia riservato al candidato Presidente secondo arrivato, mentre i restanti 7 deputati, Presidente incluso, siano assegnati alla coalizione di liste di maggioranza relativa, qualora questa non abbia conseguito 42 seggi all'ARS (pari al 60% del totale), fino a raggiungere il totale di 42. Gli eventuali seggi in eccesso vengono assegnati alle opposizioni.<sup>887</sup> Per tutelare la parità di genere, i candidati nelle liste devono essere alternati per genere e nessun genere può essere rappresentato da più dei due terzi dei candidati.<sup>888</sup> L'elettore può esprimere una sola preferenza ma può votare anche per una lista non collegata al candidato Presidente votato (è ammesso quindi il voto disgiunto)<sup>889</sup>. È interessante notare che l'assegnazione dei seggi non segue il comune criterio di divisioni (che in realtà rappresentano un complesso modo per descrivere una normale proporzione matematica), bensì un sistema a graduatoria a scalare che ricorda quello usato per l'assegnazione dei seggi della Camera dei Rappresentanti ai vari Stati dal Congresso USA.

Il sistema creato dalla riforma del 2005 non garantisce quindi la certezza matematica di una maggioranza per le liste che supportano il Presidente eletto: se infatti queste ottengono meno di 27 deputati su 70 (pari circa al 44% dei deputati ottenibili nella quota proporzionale, corrispondenti ad una leggermente inferiore percentuale di voti, una volta esclusi quelli dati a liste sotto lo sbarramento), neanche l'elezione di tutti e 7 i componenti della lista regionale, incluso il Presidente eletto, porterebbe al raggiungimento della maggioranza assoluta di 36 deputati. In tal caso, si aprono tre strade: un governo di minoranza, un governo di coalizione o il ritorno alle urne, previo voto di sfiducia dell'ARS al Presidente, che fa decadere l'uno e, per il principio *simul stabunt, simul cadent*, anche l'altra.

Voti/seggi alla maggioranza - Sicilia



Le ultime elezioni si sono svolte il 5 novembre 2017 ed hanno consegnato alla Regione un'ARS così costituita:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	MUSUMECI		39,85	6 + 1
		FORZA ITALIA	16,37	12
		POPOLARI E AUTONOMISTI	7,09	5
		UNIONE DI CENTRO – RD – SV	6,97	5

<sup>887</sup> L. r. Sicilia 29/51, art. 1 bis.

<sup>888</sup> Id., art. 14

<sup>889</sup> Id., art. 3 comma 5. .

	#DIVENTERABELLISSIMA	5,96	4
	FRATELLI D'ITALIA / NOI CON SALVINI	5,65	3
	TOTALE LISTE	42,04	29 + 6 + 1
	CANCELLERI	34,65	1
	MOVIMENTO 5 STELLE	26,67	19 + 1
CENTROSINISTRA	MICARI	18,65	11
	PARTITO DEMOCRATICO	13,02	2
	PATTO DEI DEMOCRATICI - PSI	6,01	-
	ALTERNATIVA POPOLARE	4,18	-
	ARCIPELAGO SICILIA	2,19	-
	TOTALE LISTE	25,41	13
	FAVA	6,15	
	CENTO PASSI PER LA SICILIA	5,23	1
	LA ROSA	0,70	
	SICILIANI LIBERI	0,66	-
	TOTALE	100,00	70

Come si vede, la coalizione di centrodestra ha ottenuto un numero di seggi (36) appena sufficiente a garantire una maggioranza all'Assemblea, in quanto, nonostante l'impiego della piena potenza di fuoco del listino regionale, il numero di seggi conquistato dalle liste collegate al Presidente Musumeci non è stato particolarmente elevato (29, circa il 47% di quelli assegnati proporzionalmente), nonostante la sovrarappresentazione dovuta, da un lato, all'esclusione di alcune liste della coalizione di centrosinistra per mancato raggiungimento della soglia del 5%, dall'altro, all'assegnazione su base provinciale dei seggi proporzionali.

### **A.17 – TOSCANA**

La Toscana ha approvato il suo Statuto nel 2004<sup>890</sup>, prevedendo un Consiglio di 40 membri oltre al Presidente membro di diritto, eletti a suffragio universale e diretto. Non ci sono altre norme statutarie che riguardino il procedimento elettorale, in quanto tutto è demandato alla legge elettorale regionale.<sup>891</sup>

Il Consiglio è intervenuto due volte sulla legislazione elettorale: la prima nel 2004,<sup>892</sup> persino in anticipo rispetto all'entrata in vigore dello Statuto e rispetto a tutte le altre Regioni a Statuto ordinario, e la seconda

<sup>890</sup> Dopo essere stato approvato dal Consiglio regionale con prima deliberazione in data 6 maggio 2004 e con seconda deliberazione in data 19 luglio 2004 e pubblicato sul BURT n. 12 dell'11 febbraio 2005, il Governo ha sollevato questione di illegittimità costituzionale in merito agli artt. 3, comma 6; 4, comma 1, lettere h), l), m), n), o), p); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4. La Corte costituzionale ha respinto le obiezioni con sentenza 372/04, in cui ha dichiarato inammissibili le censure sui principi fondamentali elencati nello statuto e non fondate quelle relative alle norme di dettaglio. Gli articoli 6 e 35 sono stati modificati con legge statutaria regionale n. 1 del 8 gennaio 2010, in vigore dal 13 gennaio 2010. Gli articoli 6, 9, 14, 31 e 35 sono stati modificati con legge statutaria regionale n. 18 del 24 aprile 2013. Saranno efficaci con il prossimo rinnovo del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale. Da <http://www.regione.toscana.it/regione/statuto>, consultato l'8/6/2018.

<sup>891</sup> Id., art. 6.

<sup>892</sup> Con l. r. Toscana 13/5/2004, n. 25. Si prevedeva un voto senza preferenze, ma anche disgiunto (art. 14), con premio di maggioranza del 60-55% (soglia di voti al 45%) e il 35% di seggi riservato comunque alle opposizioni (art.17). Le soglie di sbarramento erano infime: 1,5% per liste collegate a candidati Presidente con almeno il 5% dei voti, 4% per le

nel 2014, riformando *in toto* la disciplina.<sup>893</sup> in modo simile ad altri sistemi elettorali regionali, l'elettore può votare esprimendo fino a due preferenze, di genere diverso, ed è permesso il voto disgiunto. Tuttavia, le similitudini finiscono qui.

La normativa vigente infatti presenta numerosi elementi di originalità rispetto alle altre leggi elettorali regionali: innanzitutto, anziché presentare unicamente circoscrizioni provinciali, la legge elettorale divide la provincia di Firenze in quattro circoscrizioni separate.<sup>894</sup> Ogni partito può presentare liste circoscrizionali, alternando uomini e donne, integrandole eventualmente con un massimo di tre candidati regionali, i medesimi in tutte le circoscrizioni, che però possono candidarsi anche in massimo due liste circoscrizionali e sono comunque eletti per primi, tra i seggi ottenuti dalla lista a livello regionale<sup>895</sup>.

Inoltre, viene eletto Presidente il candidato che ottiene più voti, a patto però che superi il 40%; in caso contrario, si ha un turno di ballottaggio tra i due candidati più votati 14 giorni dopo il primo turno. Il premio di maggioranza garantisce poi che ottenga il 60% dei seggi la coalizione che supporta un Presidente eletto al primo turno con il 45% dei voti, in caso contrario, così come in caso di ballottaggio, il premio è ridotto al 57,5%. Almeno il 35% dei seggi è comunque riservato alle opposizioni<sup>896</sup>, i cui candidati Presidenti sono tutti eletti in Consiglio, se le liste che li supportano ottengono seggi<sup>897</sup>. Le soglie di sbarramento sono poi particolarmente complesse: accedono infatti al riparto dei seggi:

- Le coalizioni di liste che hanno ottenuto una cifra elettorale regionale superiore al 10 per cento del totale dei voti validamente espressi in favore delle liste e che contengano almeno un gruppo di liste collegate che abbia conseguito una cifra elettorale regionale superiore al 3 per cento del suddetto totale di voti;
- I gruppi di liste non uniti in coalizione che hanno ottenuto una cifra elettorale regionale superiore al 5 per cento del totale dei voti validamente espressi in favore delle liste;
- I gruppi di liste facenti parte di coalizioni che non hanno superato le soglie del primo caso ma che abbiano conseguito individualmente una cifra elettorale regionale superiore al 5 per cento del totale dei voti validamente espressi in favore delle liste;
- I gruppi di liste facenti parte di coalizioni che hanno superato le soglie del primo caso e che abbiano conseguito individualmente una cifra elettorale superiore al 3 per cento del totale dei voti validamente espressi in favore delle liste.<sup>898</sup>

Infine, le ripartizioni di seggi (nelle circoscrizioni e all'interno delle coalizioni) sono effettuate con il metodo d'Hondt, anziché con il più comune Hagenbach-Bischoff<sup>899</sup>. Il risultato è quindi sì un sistema *majority assuring*, ma che, grazie al turno di ballottaggio, inevitabilmente crea una maggioranza *dei voti*, prima ancora che *dei seggi*.

---

altre (art. 18). Il Consiglio ha poi adottato anche la legge regionale 17/12/2004, n. 70 (Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale) ed il procedimento elettorale con la legge regionale 23/12/2004, n. 74 (Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale).

<sup>893</sup> L. r. Toscana 26/9/2014, n. 51.

<sup>894</sup> Id., art. 7.

<sup>895</sup> Id., artt. 8 e 22.

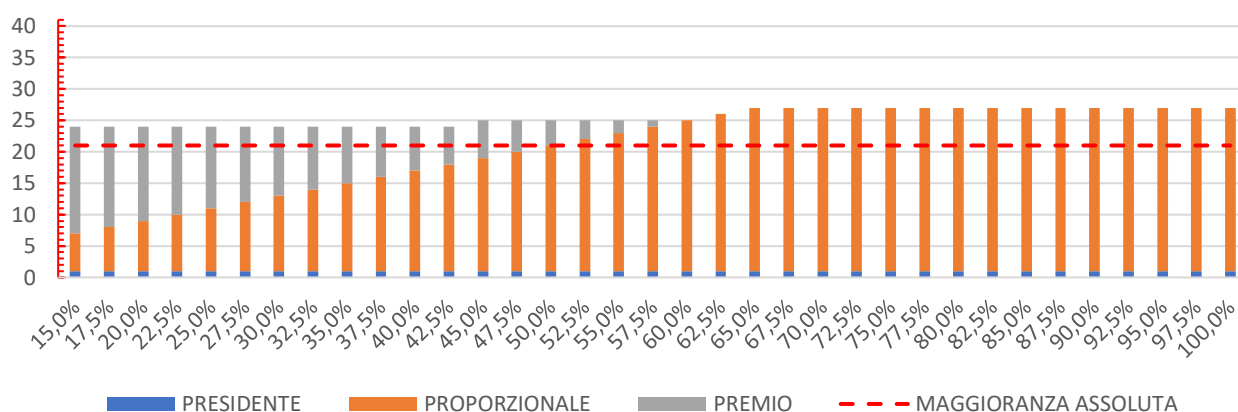
<sup>896</sup> Id., artt. 15-17. Per nessun particolare motivo apparente, il legislatore regionale ha preferito indicare queste percentuali anziché il numero dei seggi, rispettivamente pari a 24 e 23.

<sup>897</sup> Id., art. 21.

<sup>898</sup> Id., art. 18.

<sup>899</sup> Id., artt. 19 e 20.

## Voti/seggi alla maggioranza - Toscana



Le elezioni toscane del 20-21 settembre 2020 sono state di gran lunga le più attese della tornata per le loro potenziali conseguenze politiche a livello nazionale: in una Regione storicamente di sinistra, la candidata della Lega Ceccardi sembrava veramente vicina a strappare una storica vittoria, ponendo in seria crisi la coalizione di PD-M5S al governo nazionale. I risultati finali sono stati i seguenti:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTROSINISTRA	GANI		48,62	1 (Presidente)
		PARTITO DEMOCRATICO	34,69	22
		ITALIA VIVA - +EUROPA	4,48	2
		SINISTRA CIVICA ECOLOGISTA	2,98	-
		ORGOGGIO TOSCANA PER GIANI	2,94	-
		EUROPA VERDE PROGRESSISTA	1,66	-
		SVOLTA!	0,32	-
	TOTALE LISTE		47,07	24 + 1
CENTRODESTRA	CECCARDI		40,46	1 (Miglior sconfitto)
		LEGA SALVINI PREMIER	21,78	8
		GIORGIA MELONI FDI	13,50	4
		FORZA ITALIA – UDC	4,28	1
		TOSCANA CIVICA	1,04	-
	TOTALE LISTE		40,60	13 + 1
	GALLETTI		6,40	1
		MOVIMENTO 5 STELLE	7,01	1
	ALTRI		4,52	
		ALTRE LISTE	5,31	-
TOTALE			100,00	41

La concentrazione del consenso intorno ai due candidati principali ha reso inutile il ballottaggio; la coalizione di centrosinistra ha così ottenuto una leggera sovrarappresentazione per garantire la maggioranza assoluta e quindi la stabilità dell'amministrazione.

## **A.18 – TRENTO**

La riforma costituzionale del 2001 ha investito direttamente il sistema elettorale della Provincia Autonoma di Trento, che non è stata esclusa dall'applicazione della legge 43/95 come invece quella di Bolzano. La l. cost. 2/01 prevedeva un sistema di elezione diretta del Presidente della Provincia (con eventuale ballottaggio se nessun candidato avesse superato il 50% dei voti) e un premio di maggioranza al 60% (21 seggi) con i rimanenti 14 seggi riservati all'opposizione.<sup>900</sup>

Il Consiglio provinciale, tuttavia, approfittando dell'innovazione portata dal nuovo art. 47 dello Statuto di Autonomia,<sup>901</sup> ha provveduto a legiferare (a maggioranza assoluta) in materia elettorale il prima possibile e già dall'inizio del 2003 la Provincia ha avuto una normativa elettorale autoctona omnicomprensiva.<sup>902</sup> La rapidità di intervento può essere facilmente spiegata dalla percezione di intrusione dello Stato nelle più delicate pieghe dell'autonomia provinciale, che trova nella forma di governo forse la sua più alta espressione<sup>903</sup>.

Essa, conformemente a quanto previsto dallo Statuto, prevede un Consiglio di 35 membri, Presidente incluso, eletti a suffragio universale e diretto tra gli elettori iscritti nei registri elettorali della Regione, dai cittadini residenti in Provincia di Trento da almeno un anno.<sup>904</sup> L'elettore può votare per un candidato Presidente e/o per una lista che lo sostiene, esprimendo fino a due preferenze di genere opposto, senza quindi poter fare voto disgiunto.<sup>905</sup> I seggi sono attribuiti proporzionalmente, previo intervento di un premio di maggioranza che garantisce alle liste collegate al Presidente eletto 20 seggi oltre a quello del Presidente se la coalizione ha superato il 40% dei voti, altrimenti permette la formazione di una risicata maggioranza assoluta di 17 seggi più uno. Un seggio viene comunque preassegnato al candidato consigliere più votato nei comuni ladini di Campitello di Fassa - Ciampedel, Canazei - Cianacei, Mazzin - Mazin, Moena - Moena, Pozza di Fassa - Poza, Soraga - Soraga e Vigo di Fassa - Vich, in modo che abbiano sempre un loro rappresentante linguistico. In ogni caso, le liste di maggioranza non possono ottenere più di 23 + 1 seggi (70%)<sup>906</sup>. Non esistono soglie di sbarramento per le liste (ma, in un Consiglio con 33 membri effettivamente eletti, la soglia implicita è circa dell'1,5%) e, come in Toscana, tutti i candidati Presidente non eletti entrano in Consiglio, se le liste a cui sono collegati ottengono seggi.

---

<sup>900</sup> L. cost. 2/01, art. 4, commi 2 e 3.

<sup>901</sup> "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Capo, la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali." Statuto TAA, art. 47.

<sup>902</sup> L. prov. Trento 5/3/2003, n. 2, "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia." Non potendo far riferimento alla disciplina statale in materia di processo elettorale preparatorio, la legge si presenta come un organico "codice elettorale", che concentra tutta la disciplina in un unico testo.

<sup>903</sup> "Questa disciplina transitoria era stata percepita a livello locale come un'ingerenza e una violazione dell'autonomia politica provinciale: l'averla quindi superata con una legge autonoma è già di per sé un passaggio istituzionalmente positivo;" Consiglio provinciale di Trento, Sistema e forma di governo della Provincia Autonoma di Trento, disponibile a <https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/l-autonomia/l-ordinamento-e-gli-organi-statutari/Pages/sistema-elettorale-e-forma-di-governo-della-Provincia-autonoma-di-Trento.aspx>, consultato 11/6/18.

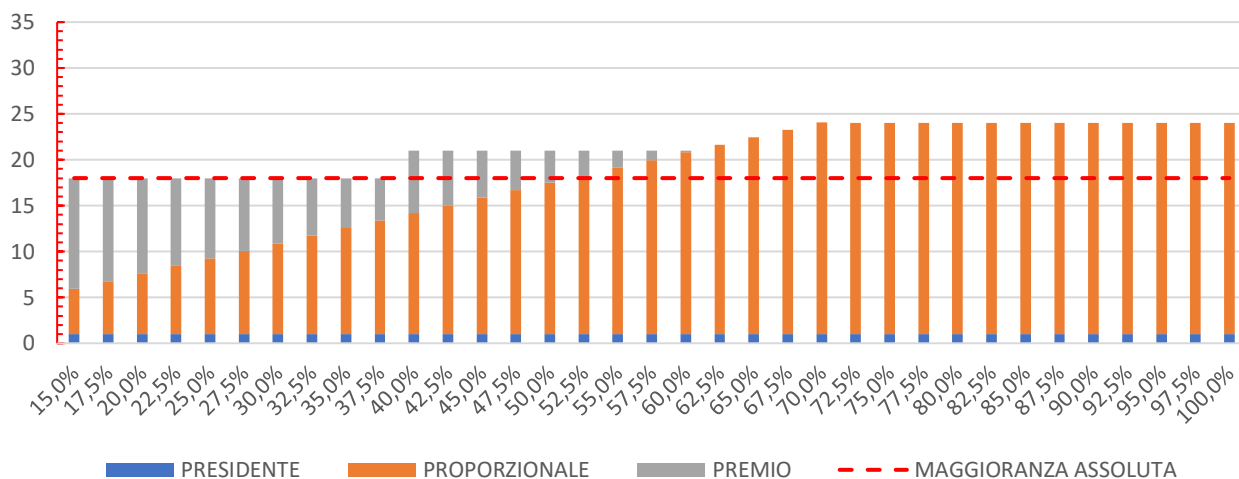
<sup>904</sup> L. prov. Trento 2/03, artt. 12 e 14.

<sup>905</sup> Id., art. 63.

<sup>906</sup> Id., art. 72.

Il sistema adottato dalla Provincia di Trento è quindi un majority-assuring nel gruppo (anzi, vista la successione cronologica degli eventi, un prototipo) dei sistemi elettorali regionali che hanno modificato il Tatarellum.

### Voti/seggi alla maggioranza - Trento



Le elezioni del 21 ottobre 2018 hanno visto la vittoria del centrodestra guidato da Maurizio Fugatti (Lega), con i seguenti risultati:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	FUGATTI		46,73	1 (Presidente)
		LEGA SALVINI TRENINO	27,09	13
		CIVICA TRENTINA	4,62	2
		PROGETTO TRENINO	3,23	1
		AUTONOMISTI POPOLARI	2,99	1
		FORZA ITALIA	2,82	1
		AGIRE PER IL TRENINO	2,14	1
		FASSA*	0,98	1 (Fassa)
		ALTRI	3,52	-
	TOTALE LISTE	47,39	19 + 1 + 1	
CENTROSINISTRA	TONINI		25,40	1 (candidato non eletto)
		PARTITO DEMOCRATICO	13,93	4
		FUTURA 2018	6,93	2
		UNIONE PER IL TRENINO	3,98	1
	TOTALE LISTE	24,84	7 + 1	
	ROSSI		12,42	1 (candidato non eletto)
	PARTITO	AUTONOMISTA	12,59	3
	DEGASPERI		7,10	1 (candidato non eletto)
		MOVIMENTO 5 STELLE	7,23	1
	ALTRI		8,33	-
		ALTRE LISTE	7,98	-



TOTALE	100,00	35
--------	--------	----

### **A.19 – UMBRIA**

Lo Statuto dell'Umbria, approvato nel 2005,<sup>907</sup> è stato modificato in numerose riprese (nel 2010, 2013 e 2015). Nella sua forma attuale, sulla falsariga di quello dell'Emilia-Romagna, prevede un Consiglio Regionale - Assemblea Legislativa di 20 membri e dal Presidente della Regione. Non sono presenti, nello Statuto, ulteriori norme elettorali, se si esclude la norma programmatica volta a "prevede[re] incentivi e forme di sostegno a favore del sesso sottorappresentato".<sup>908</sup> è però previsto che le leggi elettorali vengano approvate a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.<sup>909</sup>

La stessa Assemblea ha approvato la prima legge elettorale regionale nel 2010:<sup>910</sup> purtroppo il legislatore regionale umbro ha ritenuto opportuno operare solo una formale modifica della legge 108/68 e della legge 43/95, senza ricodificare la disciplina in un unico testo. Le norme del 2010 creavano un sistema molto simile al Tatarellum, con 4/5 dei seggi assegnati con proporzionale (corretto dal premio di maggioranza al 60%) e l'ultimo quinto eletto, insieme al Presidente, sulla base di una lista regionale che agiva, alternativamente, da supporto per una maggioranza instabile o da bacino di voti per le minoranze in caso contrario.<sup>911</sup> Una nota differente era rappresentata dall'elezione di tutti i candidati Presidente che fossero collegate a liste rappresentate in Consiglio e dalla previsione di una soglia di tutela delle minoranze al 35%, operativa però solo se le liste non collegate al Presidente eletto avessero raggiunto il 25% dei voti.<sup>912</sup>

L'Assemblea ha poi modificato la legge elettorale nel 2015,<sup>913</sup> introducendo alcune importanti innovazioni: innanzitutto, si ha l'introduzione della doppia preferenza di genere e l'abolizione del voto disgiunto;<sup>914</sup> il premio di maggioranza di 12 consiglieri (il 60%) non è più legato al risultato elettorale, così come la quota di seggi riservati alla minoranza è stabilita comunque a 8; la soglia di sbarramento è fissata al 2,5% su base circoscrizionale. Inoltre, si può osservare quello che forse è l'unico caso di norma a tutela delle minoranze all'interno della stessa coalizione: se una lista di maggioranza ottiene più di 10 seggi, l'undicesimo e il dodicesimo seggio sono assegnati alle migliori tra le altre liste della coalizione che abbiano superato la soglia di sbarramento e non abbiano ottenuto già seggi.

Il resto delle novità introdotte appare poco più che cosmetica e ininfluenza sul sistema elettorale *stricto sensu*: a parte la riduzione del numero dei consiglieri (scesi da 30 a 20), si riscontrano l'introduzione di alcuni nuovi termini (Assemblea legislativa, coalizione, ufficio unico circoscrizionale),<sup>915</sup> l'aggiunta di un

<sup>907</sup> L. r. statutaria 16/4/2005 , n. 21, Nuovo Statuto della Regione Umbria, BURU Ed.str. n. 17 del 18/04/2005. Il Consiglio regionale ha approvato ai sensi dell' art. 123, secondo comma della Costituzione ; il Governo ha promosso giudizio di legittimità costituzionale conclusosi con sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 29 novembre 2004, che ha rigettato le censure proposte in merito di tutela di altre forme di convivenza oltre alla famiglia tradizionale, ai regolamenti di delegificazione e alle pronunce della Consulta di garanzia statutaria, ma ha accolto quelle sull'art. 66, completamente annullato, per violazione della riserva di legge regionale in materia di incompatibilità.

<sup>908</sup> Statuto Umbria, art. 42.

<sup>909</sup> Id., art. 36.

<sup>910</sup> L. r. Umbria 4/1/2010, n. 2.

<sup>911</sup> Id., art. 7 comma 1, lettera g).

<sup>912</sup> Ibid, lettera h).

<sup>913</sup> L. r. Umbria 23/2/2015, n. 4.

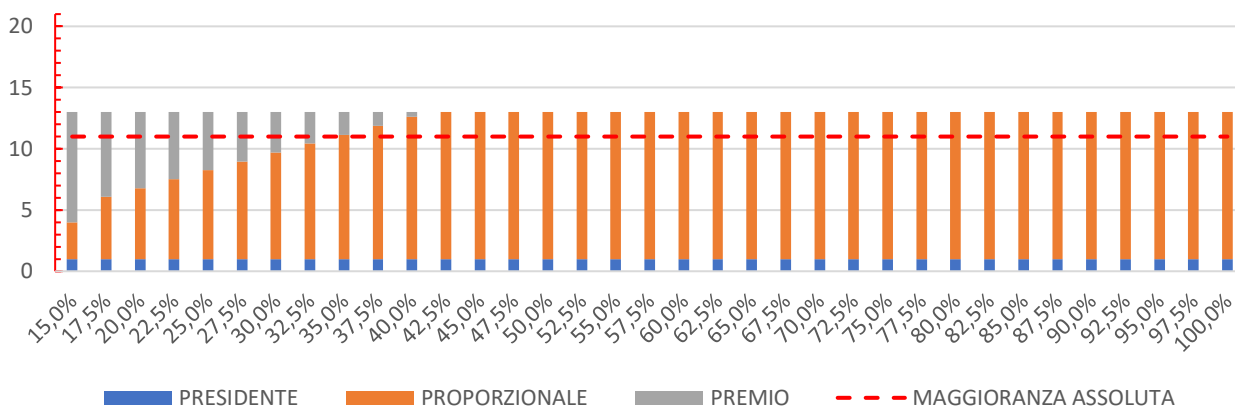
<sup>914</sup> Id., art. 13.

<sup>915</sup> Id., artt. 4 e 8.

limite massimo alla spesa per le campagne elettorali (100.000€ per i candidati Presidente e 25.000€ per i consiglieri)<sup>916</sup> e nuove norme in tema di presentazione delle liste elettorali.<sup>917</sup>

Anche il sistema umbro ricade quindi nella categoria dei majority assuring a risultato predeterminato 60-40, sulla base della sola maggioranza relativa dei voti validi.

### Voti/seggi alla maggioranza - Umbria



Subito dopo la sua approvazione, a ridosso delle regionali 2015, si è scatenata una polemica politica, con risvolti costituzionali: alcuni consiglieri lamentavano infatti che la nuova disciplina era stata costruita ad arte per favorire la rielezione di Catuscia Marini, del centrosinistra. In particolare, si accusava la riforma nella parte in cui non prevede nessuna soglia minima per ottenere il premio di maggioranza,<sup>918</sup> a poco più di un anno dalla sentenza della Corte costituzionale che, proprio su questo punto, censurava pesantemente la legge 270/05. Le premature dimissioni della Presidentessa Marini, nel maggio 2019, hanno costretto all'anticipo delle elezioni all'autunno dello stesso anno, con i risultati che seguono:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	TESEI		57,55	1 (Presidente)
		LEGA	36,95	8
		FRATELLI D'ITALIA	10,40	2
		FORZA ITALIA	5,50	1
		TESEI PRESIDENTE	3,93	1
		UMBRIA CIVICA	2,08	-
	TOTALE LISTE	58,89	12 + 1	
CENTROSINISTRA	TONINI		37,48	1 (candidato non eletto)
		PARTITO DEMOCRATICO	22,33	5
		MOVIMENTO 5 STELLE	7,41	1
		BIANCONI PER L'UMBRIA	4,03	1
		SINISTRA CIVICA E VERDE	1,61	-
	EUROPA VERDE	1,43	-	
TOTALE LISTE	36,61	7 + 1		

<sup>916</sup> Id., art. 5.

<sup>917</sup> Id., artt. 9 e 10.

<sup>918</sup> G. Belardelli, "Legge elettorale fatta a misura di PD", *Corriere della Sera*, 9/3/2015, pag. 28.

RICCI	2,64	-
RICCI PRESIDENTE	1,26	-
ITALIA CIVICA	0,52	-
PROPOSTA UMBRIA	0,35	-
TOTALE	2,13	-
ALTRI	2,32	-
ALTRE LISTE	2,22	-
TOTALE	100,00	21

Queste elezioni, le prime dopo la crisi di governo dell'agosto 2019, hanno visto la sconfitta dell'inedita alleanza PD-M5S, sonoramente sconfitti dal centrodestra unito, con la Lega salviniana a fare la parte del leone. È interessante notare che il risultato è stato talmente netto che il premio di maggioranza non ha giocato quasi nessun ruolo nell'attribuzione dei seggi.

## **A.20 – VALLE D'AOSTA**

La Valle d'Aosta, in quanto Regione a Statuto speciale, è stata investita solo all'inizio del secolo dal processo di riforma della forma di governo regionale. La l. cost. 2/01, all'art. 2, si occupa di riformare lo Statuto della Valle in modo da permettere al Consiglio, a maggioranza assoluta, di determinare con legge la forma di governo della Regione. La legge così approvata, che non necessita del visto del rappresentante del Ministero dell'Interno (l'ex Commissario del Governo)<sup>919</sup>, può essere però sottoposta a referendum in caso lo richieda un cinquantesimo degli elettori della Regione (un quindicesimo se è stata approvata a maggioranza dei due terzi).<sup>920</sup> Lo Statuto prevede un Consiglio di 35 membri, eletto dai cittadini residenti nella Valle da almeno un anno.

Lo Stato aveva proceduto ad approvare la disciplina elettorale per la Regione nel 1962,<sup>921</sup> la Valle d'Aosta poi aveva legiferato in materia elettorale nel 1993, codificando l'intera materia elettorale in un'unica legge.<sup>922</sup> Il sistema disegnato questa legge era un proporzionale puro di lista,<sup>923</sup> con due preferenze e una soglia di sbarramento pari ai 2/35 dei voti (il 5,71%).<sup>924</sup> Il Consiglio non ha poi ritenuto opportuno modificare la disciplina elettorale, nonostante la chiara spinta a farlo data dalla riforma del 2001, neanche in relazione all'eleggibilità diretta del Presidente della Regione, fino al 2007, quando si è riformata parte

<sup>919</sup> Come nel caso delle altre Regioni a Statuto speciale, il Governo può opporsi entro 30 giorni in Corte costituzionale.

<sup>920</sup> "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. In ogni caso, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio della Valle.", L. cost. 2/01, art. 2, comma 1, lettera c).

<sup>921</sup> Con l. 5/8/1962, n. 1257, recante norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, come modificata dalla l. 5/5/1978, n. 157.

<sup>922</sup> La l. r. VdA 12/1/1993, n. 3.

<sup>923</sup> Id., art. 50.

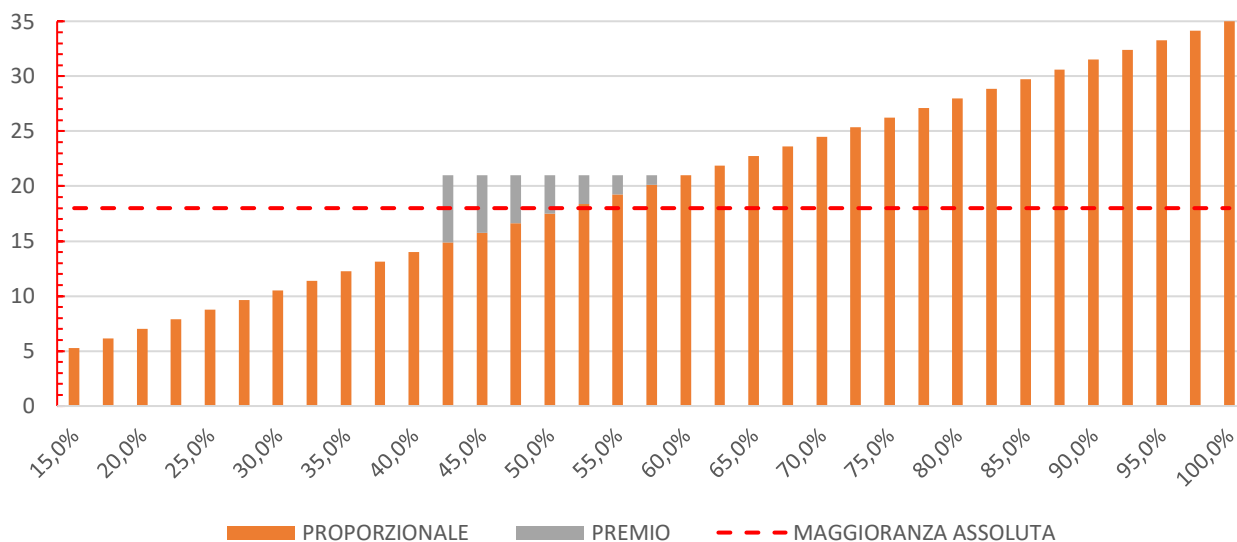
<sup>924</sup> Ibid., nella versione modificata nel 1997.

della normativa in materia di incompatibilità e ineleggibilità (il resto della disciplina risale ancora alla legge del 1962)<sup>925</sup>, le preferenze sono state aumentate a tre e, soprattutto, si è introdotto un curioso premio di maggioranza con ballottaggio alternativo: la normativa prevedeva infatti che se una lista o gruppo raggiungeva il 50% dei voti, fossero assegnati 21 seggi; se però nessun contendente avesse raggiunto quella soglia, si svolgesse un turno di ballottaggio tra le liste o gruppi più votati e i seggi, per il vincitore, venissero distribuiti sulla base dei risultati del ballottaggio.<sup>926</sup>

Tuttavia, come ormai è consueto nel panorama politico-elettorale italiano, a pochi mesi dalle elezioni del 2018 il Consiglio ha pesantemente riformato la legge elettorale con due leggi regionali: oltre all'introduzione dello scrutinio centralizzato in quattro poli regionali<sup>927</sup>, di norme sulla parità di genere<sup>928</sup> e la riforma ha introdotto un premio di maggioranza pari a 21 seggi, da assegnarsi solo nel caso la coalizione vincitrice abbia raggiunto il 42% dei voti; in caso contrario la distribuzione è puramente proporzionale.<sup>929</sup> Un'ulteriore riforma è intervenuta nel giugno 2019<sup>930</sup> ha ridotto le preferenze da tre a una, innalzato la protezione della parità di genere al 35% dei candidati, introdotto un limite di tre mandati per i consiglieri e raddoppiato da quattro a otto i poli di scrutinio regionali, uno per ogni Unione di comuni.

Essendo improbabile, vedendo la recente storia elettorale della Regione, che una singola forza concentri il 42% dei voti (l'Union Valdôtaine ha smesso di ottenere le percentuali della sua controparte altoatesina, l'SVP, nel 2008), di fatto il sistema è tornato ad essere un proporzionale puro. Il Presidente della Regione, eletto dal Consiglio, è quindi quasi inevitabilmente legato alle sorti della maggioranza post-elettorale che lo sostiene.

Voti/seggi alla maggioranza - Valle d'Aosta



Le elezioni svoltesi il 20 maggio 2018 non hanno permesso la formazione di una chiara maggioranza in Consiglio, che ha quindi eletto la leghista Nicoletta Spelgatti con i voti di Lega, Stella Alpina, ALPE e Mouv. In dicembre, tuttavia, una mozione di sfiducia appoggiata anche da ALPE e Stella Alpina ha causato la

<sup>925</sup> L. r. 7/8/2007, n. 20, Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale.

<sup>926</sup> L. r. 7/8/2007, n. 22, artt. 29 e 30.

<sup>927</sup> L. r. 16/10/2017, n. 15., art. 1.

<sup>928</sup> Introdotte a loro volta nel 2007, ma ad oggi molto ridotte rispetto alla media nazionale, solo il 30% delle liste è riservato al genere sottorappresentato. Si veda l. r. 16/10/2017, n. 16, art. 1.

<sup>929</sup> Id., art. 6.

<sup>930</sup> L. r. 4/6/2019, n. 7.

caduta della Giunta e l'elezione di Antonio Fosson (UV) alla presidenza. Si nota inoltre come, per la prima volta, né il Partito Democratico, né Forza Italia siano riusciti a superare la soglia di sbarramento.

L'instabilità politica ha determinato lo scioglimento del Consiglio e la ripetizione delle elezioni nella tornata del 20-21 settembre 2020, con i seguenti risultati:

LISTE	% VOTI	SEGGI
LEGA SALVINI VALLÉE D'AOSTE	23,90%	11
UNION VALDÔTAINE	15,80%	7
PROGETTO CIVICO PROGRESSISTA	15,25%	7
ALLIANCE VALDÔTAINE - STELLA ALPINA - IV	8,87%	4
VALLEE D'AOSTE UNIE	8,14%	3
POUR L'AUTONOMIE	6,36%	3
CENTRO DESTRA VALLE D'AOSTA (FI-FDI)	5,68%	-
RINASCIMENTO VALLE D'AOSTA	4,96%	-
MOVIMENTO 5 STELLE	3,91%	-
ALTRI	7,13%	-
	100,00	35

Come si vede, nessuna forza ha raggiunto l'altissima soglia per l'attivazione del premio, per cui, ancora una volta, le forze politiche dovranno trovare in breve tempo un accordo che porti all'elezione di un Presidente.

## **A.21 – VENETO**

Il Veneto ha approvato il suo Statuto solo nel 2012<sup>931</sup>, dopo un tormentato processo politico più che decennale (la prima bozza era del 2000) ed ha evitato l'impugnazione da parte del Governo solo grazie ad un chiarimento personale tra il Presidente del Consiglio Monti e il Presidente della Regione Zaia<sup>932</sup>. L'art. 34 dello stesso delinea un Consiglio regionale di massimo 60 membri (uno ogni 100.000 abitanti), da eleggere secondo le norme della legge elettorale.<sup>933</sup> Il limite massimo previsto dalla legge, tuttavia, è pari a 50 consiglieri oltre al Presidente eletto, avendo il Veneto poco meno di 5 milioni di abitanti.

Il Consiglio ha contemporaneamente adottato la legge elettorale<sup>934</sup>, (saggiamente codificando l'intera materia, senza fare riferimento alla disciplina del 1968 o del 1995) che delinea un sistema proporzionale basato su liste provinciali, collegate ciascuna ad un candidato Presidente, con soglia di sbarramento al 5% per le coalizioni che non abbiano al loro interno gruppi di liste che hanno raggiunto almeno il 3%.<sup>935</sup> Il premio di maggioranza, modificato nel 2018<sup>936</sup>, funziona come segue: ottiene il 60% dei seggi la coalizione vincitrice se supera il 40% dei voti e il 55% dei seggi se non lo supera. Al candidato Presidente arrivato

<sup>931</sup> L. r. statutaria 17/4/2012, n. 1

<sup>932</sup> Si veda, per esempio, "Il governo impugna Statuto e legge elettorale", *Corriere del Veneto*, 4/2/2012, <https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2012/4-febbraio-2012/governo-impugna-statuto-legge-elettorale-1903138307574.shtml>, consultato 12/6/2018.

<sup>933</sup> Statuto Veneto, art. 34.

<sup>934</sup> L. r. Veneto 16/1/2012, n. 5.

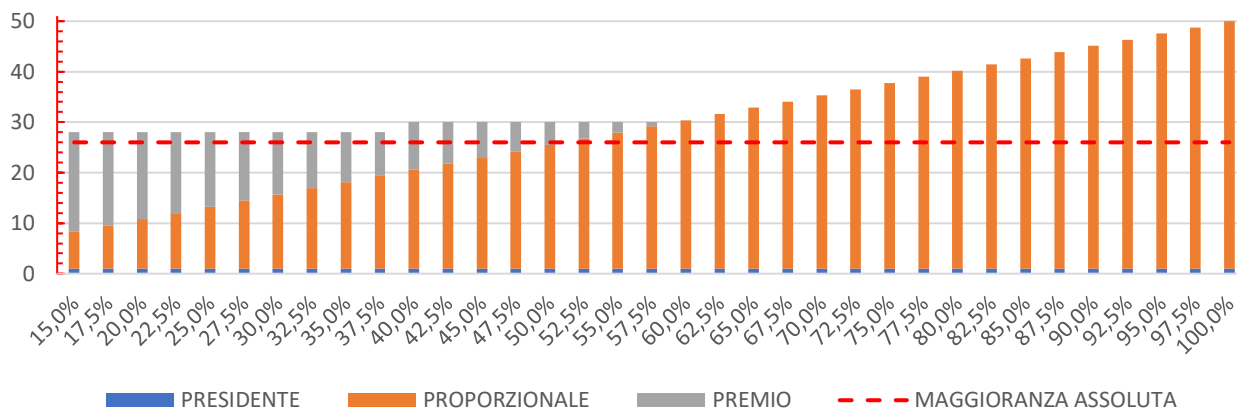
<sup>935</sup> "Non sono ammesse alla assegnazione dei seggi le coalizioni che abbiano ottenuto meno del cinque per cento del totale dei voti validi, a meno che siano composte da almeno un gruppo di liste che ha ottenuto più del tre per cento del totale dei voti validi espressi a favore delle liste." Id., art. 21.

<sup>936</sup> Con l.r. Veneto 25/5/2018, n. 19.

secondo spetta, come ormai di consueto, un seggio di diritto tra quelli ottenuti dall'opposizione.<sup>937</sup>  
L'elettore può esprimere una sola preferenza e fare voto disgiunto.<sup>938</sup>

Il sistema veneto si caratterizza quindi come un *majority-assuring* sul modello del Tatarellum, con soglia di sbarramento relativamente ridotta.

### Voti/seggi alla maggioranza - Veneto



Le elezioni del 20-21 settembre 2020, rimandate causa Covid, hanno consegnato alla Regione un Consiglio così strutturato:

COALIZIONE	CANDIDATO	LISTE	% VOTI	SEGGI
CENTRODESTRA	ZAIA	ZAIA PRESIDENTE	76,79	1 (Presidente)
		LEGA SALVINI – LIGA VENETA	44,57	24
		FRATELLI D'ITALIA	16,92	9
		FORZA ITALIA – AUTONOMIE	9,55	5
		FORZA ITALIA – AUTONOMIE	3,56	2
		LISTA VENETA AUTONOMIA	2,38	1
	TOTALE LISTE	76,98	41 + 1	
CENTROSINISTRA	LORENZONI	PARTITO DEMOCRATICO	15,72	1 (candidato non eletto)
		IL VENETO CHE VOGLIAMO	11,92	6
		EUROPA VERDE	2,01	1
		EUROPA VERDE	1,69	1
		ALTRI	0,81	-
TOTALE LISTE	16,43	8 + 1		
	CAPPELLETTI		3,25	-
	MOVIMENTO 5 STELLE		2,69	-
	ALTRI		4,25	-
	ALTRE LISTE		3,67	-
TOTALE			100,00	51

<sup>937</sup> Id., art. 22.

<sup>938</sup> Id., art. 20.

Il risultato quasi plebiscitario del Presidente Zaia, dotato di un'estrema popolarità personale presso l'elettorato veneto, ha probabilmente premiato la gestione dell'emergenza sanitaria anche al di là delle preferenze strettamente politiche dei cittadini.

## **A.22 – PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE**

La l. 56/14, comunemente nota come "riforma Delrio", ha definitivamente trasformato il sistema degli enti di area vasta in organismi di secondo grado. Il sistema attuale prevede una *governance* basata su tre organi:

- Sindaco metropolitano/Presidente della Provincia: il primo è il Sindaco del capoluogo<sup>939</sup>, mentre il secondo è eletto dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni dell'Ente tra i Sindaci con più di 18 mesi di mandato residuo, presentati da almeno il 15% degli aventi diritto, fino a fine mandato<sup>940</sup>/per 4 anni, con voto ponderato come per il Consiglio e a maggioranza relativa. Egli rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio metropolitano/provinciale e la Conferenza metropolitana /Assemblea dei Sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto.
- Consiglio metropolitano/provinciale: organo di indirizzo e controllo, composto da un numero fisso di consiglieri<sup>941</sup> con elettorato attivo e passivo ristretto ai sindaci e consiglieri comunali dei Comuni facenti parte dell'ente, per cinque anni nelle Città Metropolitane, dove, fintantoché il Sindaco è il medesimo, le elezioni sono necessariamente collegate a quelle del Comune capoluogo, per due anni nelle Province. Il sistema elettorale è "a liste concorrenti", sottoscritte da almeno il 5% degli aventi diritto, con una clausola di *gender balance* al 60% e un voto di preferenza. Il voto è diretto<sup>942</sup>, libero e segreto, ma segnatamente *non uguale*: ogni Comune è inserito in una tra 9 diverse fasce di popolazione, che determinano il coefficiente di ponderazione dei voti espressi dai sindaci/consiglieri di quei Comuni<sup>943</sup>. Una volta effettuata la ponderazione, l'assegnazione dei seggi

---

<sup>939</sup> A meno che si attivi una complessa procedura, prevista dal comma 22 dell'unico articolo della l. 56/14, che sembra disegnata apposta per non poter mai essere portata a termine (si veda, in termini meno espliciti, Corte cost., sent. 168/18) e che richiede la partecipazione di *tutti* i livelli di governo della Repubblica: "Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione." È tuttavia prevista una procedura più rapida per le Città Metropolitane con più di 3 milioni di abitanti (Roma, Milano e Napoli, ad oggi): "In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, ..., è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana."

<sup>940</sup> Il Vicesindaco/Vicepresidente può sostituirlo se esce di carica per qualunque motivo, prima delle nuove elezioni se necessario.

<sup>941</sup> Per le Città Metropolitane, oltre al Sindaco, 24 se la popolazione supera i 3 milioni di abitanti, 18 se è compresa tra 3 milioni e 800.000, 14 se inferiore. Per le Province, oltre al Presidente, 16 se la popolazione supera i 700.000 abitanti, 12 se è compresa tra 700.000 e 300.000, 10 se inferiore.

<sup>942</sup> La dicitura del comma 30 è curiosa, considerato che si tratta già di un'elezione indiretta.

<sup>943</sup> Le fasce scattano, rispettivamente, a 3000, 5000, 10.000, 30.000, 100.000, 250.000, 500.000 e 1 milione di abitanti. Chiaramente, i coefficienti tengono conto del fatto che nei Comuni più piccoli anche il Consiglio ha dimensioni ridotte,

alle liste è fatta con metodo d'Hondt, e ai candidati tramite le preferenze ponderate. In caso di parità tra liste, si guarda a quella con cifra elettorale maggiore, mentre tra candidati, al genere meno rappresentato o, in subordine, al candidato più giovane. Nell'inevitabile caso di sfasamento tra elezioni comunali e provinciali, i sindaci/consiglieri usciti di carica vengono sostituiti dai successivi candidati in ordine di preferenza.

- Conferenza metropolitana/Assemblea dei Sindaci: organo composto semplicemente dal Sindaco/Presidente e da tutti i Sindaci dei Comuni dell'ente, pertanto privo di procedimento elettorale ulteriore. A norma di legge, ha poteri propositivi e consultivi (primo tra tutti, il parere sul bilancio dell'ente), ma soprattutto "adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente"<sup>944</sup>.

Come si è visto, il sistema per l'elezione del Consiglio metropolitano/provinciale è puramente proporzionale, se non fosse che trattandosi di una elezione indiretta, è necessario controllare che gli elettori siano scelti proporzionalmente. Requisito che, essendo elettori i membri dei Consigli comunali, non è previsto. Oltretutto, bisogna considerare le soglie (al 45% per singoli Comuni, al 35% per fascia di popolazione) applicate durante il procedimento di ponderazione: se, da un lato, è comprensibile voler evitare che il nuovo organo sia una semplice emanazione del Consiglio comunale del capoluogo, dall'altro, come sempre accade per gli organismi indirettamente eletti, il "potere di voto" non solo degli elettori fisici (ovvero i consiglieri/sindaci), ma anche quello indiretto dei cittadini è diseguale.

## **A.23 – COMUNI**

Come brevemente accennato nel capitolo II, l'attuale disciplina per l'elezione degli organi comunali, contenuta nel TUEL, distingue tra due fasce di Comuni (denominati "superiori" o "maggiori" ed "inferiori" o "minori"), a seconda della popolazione. In entrambi i casi si tratta tuttavia di sistemi maggioritari che portano all'elezione diretta del Sindaco e, sulla base dei risultati da lui ottenuti, una certa percentuale di consiglieri appartenenti alle liste che lo appoggiano<sup>945</sup>.

---

con l'obiettivo di raggiungere il più possibile la parificazione di potere di voto per cittadini rappresentati: la ponderazione è fatta per consistenza percentuale della popolazione di ciascuna fascia rispetto al totale dell'ente, ma nessuna fascia può superare il 35% di ponderazione, tranne quella che contiene un singolo Comune che, da solo, superi il 45% della popolazione della Provincia/Città Metropolitana. Fatto il calcolo sulla percentuale, ad ogni elettore è data una uguale frazione del quoziente tra la percentuale della sua fascia e il numero complessivo di elettori della fascia, moltiplicato 1000.

<sup>944</sup> L. 7/4/2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (14G00069), GU n. 81 del 7/4/14, art. 1, comma 9.

<sup>945</sup> Il numero di componenti del Consiglio ha subito numerose variazioni negli ultimi 10 anni, dovute, da un lato, al tentativo di ridurre la (oggettivamente risibile) spesa pubblica per il loro funzionamento, dall'altro, a garantire la funzionalità dell'organo. Attualmente, la normativa prevede 10 consiglieri e 2 assessori per i Comuni sotto i 3000 abitanti, 12 consiglieri e 4 assessori per quelli sotto i 10.000, 16 consiglieri e 5 assessori per quelli sotto i 30.000, 24 consiglieri e 7 assessori per quelli fino a 100.000, 32 consiglieri e 9 assessori per i Comuni con più di 100.000 abitanti o che siano capoluoghi di Provincia, 36 consiglieri e 10 assessori per quelli sopra i 250.000 abitanti, 40 consiglieri e 11 assessori per quelli sopra i 500.000 abitanti e 48 consiglieri e 12 assessori per i Comuni sopra il milione di abitanti. È interessante notare come non ci siano collegamenti di sorta tra la dimensione del Consiglio ed il sistema elettorale, anzi, in modo poco razionale, le dimensioni dei Consigli non sono neanche agilmente compatibili con il premio di maggioranza dei 2/3 dei seggi (con 10 consiglieri significa 6,67, arrotondato a 7, con 16 significa 10,67, arrotondato a 11. Solo con 12 il calcolo viene preciso a 8. Quantomeno, per i Comuni maggiori la dimensione del Consiglio permette calcoli decisamente più immediati).



Le Regioni a Statuto speciale hanno potestà legislativa in materia di disciplina delle elezioni comunali, ma tendenzialmente non prevedono sistemi troppo diversi da quelli che analizzeremo. Si darà comunque conto delle principali differenze.

### **A.23.1 – COMUNI < 15.000 ABITANTI**

L'art. 71 del TUEL è dedicato alla disciplina del sistema elettorale di Sindaco e Consiglio per i Comuni di dimensione più ridotta. Si tratta, come già sottolineato, di un sistema senza dubbio *majority assuring*, dai pesantissimi connotati maggioritari. Per fare un paragone storico, la legge elettorale dei Comuni è più punitiva delle minoranze della legge Acerbo, che almeno prevedeva una soglia minima per il raggiungimento del medesimo premio di maggioranza. Dal 2012 le liste di candidati devono prevedere una forma di *gender balance* che impedisca di vedere un sesso rappresentato da più dei 2/3 dei candidati, ma questa restrizione non si applica, per evidenti problemi demografico-politici, ai Comuni con meno di 5000 abitanti<sup>946</sup>.

L'elettore può esprimere una preferenza (nei Comuni con meno di 5000 abitanti) e una doppia preferenza alternata di genere in quelli fino a 15.000. Non esistono coalizioni: ogni candidato Sindaco è supportato da una sola lista, che ottiene tanti voti quanti ne ha ottenuti il candidato – per l'impossibilità di voto disgiunto – e, se il candidato ottiene la maggioranza semplice dei voti, i 2/3 dei seggi in Consiglio, assegnati sulla base delle preferenze attribuite<sup>947</sup> o, in subordine, all'ordine di lista. Si noti che la legge non prevede la possibilità che la lista del Sindaco eletto già raggiunga autonomamente i 2/3 dei seggi, pertanto va supposto che il premio si applichi sempre e comunque, il che permette di configurarlo sia un premio di maggioranza, sia un premio di governabilità, sia un premio di minoranza, a seconda del risultato del candidato vincitore<sup>948</sup>.

Le altre liste si spartiscono i restanti seggi con metodo d'Hondt, assegnando il primo (anche qualora fosse l'unico) seggio attribuito a ciascuna di esse al corrispondente candidato Sindaco sconfitto<sup>949</sup>. Si ha ballottaggio solo in caso di pareggio tra due candidati, con le medesime modalità del sistema per i Comuni maggiori.

Nel non improbabile caso che solo una lista si presenti, soprattutto nei Comuni con poche centinaia di abitanti, onde evitare l'elezione di un Sindaco estremamente poco rappresentativo, si richiede che partecipi al voto almeno la maggioranza assoluta degli aventi diritto e che l'unico candidato riceva la maggioranza dei voti validi. In caso contrario, l'elezione è nulla e il Comune viene commissariato fino al successivo turno elettorale (generalmente, l'anno successivo).

### **A.23.2 – COMUNI > 15.000 ABITANTI**

---

<sup>946</sup> Considerato che in sempre più Comuni di dimensione ridotta è difficile trovare anche un solo candidato Sindaco, aggiungere queste limitazioni sul genere dei candidati deve essere sembrato troppo rigido.

<sup>947</sup> Per qualche oscura ragione, si stabilisce, qui, nella disciplina dei Comuni superiori e anche in quella delle Province/Città Metropolitane, che la cifra individuale di ogni candidato sia data dalla somma tra le preferenze ottenute dal candidato e la cifra elettorale della sua lista. Matematicamente, ciò è privo di significato, in quanto a) l'ordine dei candidati all'interno della lista rimane ovviamente inalterato da questa aggiunta, uguale per tutti i candidati della stessa lista; b) non è possibile esprimere preferenze per candidati di un'altra lista; c) la suddivisione dei seggi all'interno di coalizioni di liste, dove ciò è possibile, è fatta prima tra le liste della coalizione, sulla base dei voti di lista, e solo in seguito tra i candidati della singola lista. Ciò significa che mai un candidato di una certa lista compete per un seggio con un candidato di un'altra lista *sulla base delle preferenze ottenute*.

<sup>948</sup> Rispettivamente, se il candidato ottiene meno del 50%, tra il 50 e il 66% o più del 66%.

<sup>949</sup> Curiosamente, quando le Regioni adottarono questo stesso sistema, si scelse di assegnare l'ultimo seggio ottenuto dalla minoranza al candidato Presidente non eletto.

Nei Comuni di dimensione superiore, l'elezione a suffragio diretto del Sindaco e quella del Consiglio, pur strettamente connesse e contestuali, non sono completamente l'una dipendente dall'altra come invece nei Comuni più piccoli.

Innanzitutto, ogni candidato Sindaco si può collegare a più liste<sup>950</sup>, rappresentate di fianco al suo nome sulla scheda. Il cittadino può votare per il candidato e/o per una lista che lo sostiene, oppure anche per una lista e un candidato diverso, esprimendo fino a due preferenze alternate di genere. Se nessun *candidato* ottiene la maggioranza assoluta dei voti (ma può benissimo succedere che una *coalizione di liste* la raggiunga, a causa del voto disgiunto), si ha un turno di ballottaggio tra i due *candidati* più votati, stavolta, naturalmente, senza possibilità di voto disgiunto. Al secondo turno, i candidati possono ottenere il supporto (politico, ma soprattutto influente ai fini della distribuzione dei seggi) di ulteriori liste che decidano, ricambiate, di collegarsi con uno dei due candidati; in caso di parità, prima di ricorrere al criterio dell'età, si individua il candidato supportato dalle liste che, al primo turno, hanno raccolto il maggior numero di voti.

Effettuata in tal modo la scelta del Sindaco, il Consiglio viene eletto con norme decisamente diverse da quelle dei Comuni di dimensione inferiore: è prevista una soglia di sbarramento per liste e gruppi di liste al 3%, ma, superata questa, i seggi sono assegnati alle liste singole o alle coalizioni con metodo d'Hondt, e successivamente divisi tra le liste eventualmente coalizzate, sempre con metodo d'Hondt, sulla base dei voti di lista riportati al primo turno. Tuttavia, questa distribuzione può essere (e generalmente è) immediatamente modificata dall'attivazione del premio di maggioranza, che assegna alle liste che supportano il candidato Sindaco eletto (al primo o al secondo turno) il 60% dei seggi, a patto che non li abbiano già ottenuti o nessun'altra lista o gruppo di liste abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti<sup>951</sup> e, nel solo caso dell'elezione al primo turno, le liste collegate al sindaco abbiano raccolto almeno il 40% dei voti. Gli altri seggi sono distribuiti tra le coalizioni di liste e le liste sconfitte con metodo d'Hondt, riservando il primo seggio del gruppo o della lista al candidato Sindaco non eletto.

Se ne deduce, quindi, che il sistema non è disegnato per essere *majority assuring* in ogni caso, anche se spessissimo gli effetti che si producono sono tali (e inevitabilmente qualora si vada al ballottaggio). È da uno dei casi in cui ciò non è avvenuto che si è originata la vicenda giudiziaria che ha condotto alla sentenza 107/96, che esplicitò il senso democratico di questa consapevole scelta del legislatore al primo<sup>952</sup> e al secondo turno<sup>953</sup>. D'altro canto, l'esclusione dell'applicazione del premio in caso la maggioranza superi il

---

<sup>950</sup> Naturalmente, con lo stesso *gender balance* a 2/3 previsto per i Comuni tra i 5000 e i 15.000 abitanti.

<sup>951</sup> Circostanza che, come abbiamo detto, può verificarsi come conseguenza del voto disgiunto.

<sup>952</sup> "Il legislatore, con una scelta che rientra nell'ambito della sua discrezionalità, ha deliberatamente escluso di assicurare comunque la maggioranza in consiglio al candidato eletto sindaco, il quale quindi non può adagiarsi (e puntare esclusivamente) sul suo prestigio personale, ma è stimolato a collegarsi a liste che abbiano un effettivo consenso nell'elettorato. Il sindaco "forte" (perché eletto al primo turno), ma collegato ad una lista "debole" (nel senso che non raggiunge anch'essa la maggioranza dei consensi al primo turno), risulta in qualche modo penalizzato (come si è fatto cenno nel corso della discussione parlamentare) per un collegamento rifiutato da una parte del suo elettorato che, pur votando lui, non ha però votato anche la sua lista o ha votato per una lista contrapposta. In questa situazione il sindaco dovrà cercare una maggioranza in consiglio perché l'elettorato, utilizzando la possibilità di voto disgiunto, non gliel'ha assicurata. Ed il legislatore ha ritenuto di non alterare tale situazione che riflette il possibile (e legittimo) scostamento tra il livello dei consensi confluiti sul candidato sindaco e quelli raccolti dalla lista (o dalle liste) ad esso collegata". Sent. 107/96, Considerato in diritto § 2.2.

<sup>953</sup> "Nel turno di ballottaggio, invece, la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento ... al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza. Salva solo in questo caso

60% dei seggi al primo turno impedisce l'attivazione del meccanismo di protezione delle minoranze, in quanto, qualora la maggioranza ottenga percentuali astronomiche, essa può ottenere anche tutti i seggi in Consiglio.

### A.23.3 – COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale, l'ordinamento dei loro Enti Locali è sempre stato uno dei punti fondanti l'autonomia particolare di cui godono, pertanto alcune hanno elaborato una normativa particolare.

- VALLE D'AOSTA: nei Comuni sotto i 1000 abitanti, la Regione (l.r. 4/95, modificata dalla l.r. 1/15) ha mantenuto il sistema "parlamentare" previgente, con l'elezione indiretta del Sindaco, ma da parte di un Consiglio composto per i 2/3 da candidati della lista di maggioranza relativa. Se questa ha anche ottenuto più del 70% dei voti, le vengono assegnati i 4/5 dei seggi. Partecipano alla divisione dei seggi rimanenti (con metodo d'Hondt) tutte le altre liste che abbiano ricevuto almeno 5 voti. Nei Comuni con più di 1000 abitanti, invece, i cittadini eleggono direttamente Sindaco e Vicesindaco in *ticket*, a maggioranza relativa sotto i 15.000 abitanti, assoluta o ballottaggio sopra. La lista collegata al vincitore ottiene i 2/3 dei seggi. In ogni caso, all'elettore sono concesse fino a 3 preferenze (di cui una di genere diverso).
- BOLZANO: nei Comuni della Provincia autonoma, come stabilito dall'art. 72 del Codice degli Enti Locali della Regione, il Sindaco è eletto direttamente (con eventuale ballottaggio nei Comuni superiori), ma il Consiglio comunale, sul modello di quello Provinciale, è ad elezione proporzionale (con metodo Hare) ed eventuale collegamento tra liste al solo fine del recupero dei resti (con metodo d'Hondt), con la possibilità di esprimere fino a 4 preferenze ma divieto di voto disgiunto nei Comuni con più di 15.000 abitanti (negli altri si vota con due schede separate). Solo a Bolzano è previsto un complesso sistema di soglie di sbarramento (al 7% per le coalizioni con almeno una lista che abbia ottenuto il 2,2%, 3% per liste singole).
- TRENTO: a differenza dell'altra Provincia autonoma, in Trentino il sistema è molto simile a quello del TUEL, ma il discrimine tra Comuni superiori ed inferiori è ridotto a 3000 abitanti, non è previsto voto disgiunto neanche nei Comuni superiori ed è invece introdotta una clausola di tutela delle opposizioni, che non possono ricevere meno del 70% dei seggi<sup>954</sup>.
- FRIULI-VENEZIA GIULIA: la disciplina è sostanzialmente la stessa del TUEL, con alcune limitate differenze. Innanzitutto, è possibile il collegamento tra liste anche nei Comuni con meno di 15.000

---

l'ipotesi del già avvenuto conseguimento, nel primo turno, della maggioranza assoluta da parte di una lista non collegata al sindaco, eccezione questa che rappresenta la residua proiezione, anche nel turno di ballottaggio, dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto. Inoltre la evenienza in cui il premio di maggioranza è attribuito al turno di ballottaggio è - per definizione - quella in cui il corpo elettorale si presenta particolarmente frammentato posto che né alcun candidato sindaco, né alcuna lista hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno. Frammentazione che invece manca nel caso in cui già il primo turno riveli l'esistenza di un candidato sindaco "forte" che riesce a raggiungere la maggioranza assoluta dei consensi, e l'esistenza, insieme, di una lista a lui collegata altrettanto "forte" per aver anch'essa conseguito la maggioranza assoluta. Frammentazione che neppure si verifica nella ipotesi che vede contrapporsi ad un candidato sindaco "debole", perché costretto a ricorrere al ballottaggio, una lista di opposizione "forte", tanto da avere conseguito la maggioranza assoluta al primo turno. È questo carattere frammentato del voto espresso al primo turno che vale a connotare e differenziare ulteriormente il turno di ballottaggio con premio di maggioranza; e conseguentemente giustifica una diversa valutazione del legislatore che, consentendo nuovi collegamenti e prevedendo un ben più sostanzioso premio di maggioranza, mira ad incentivare nel secondo turno una aggregazione delle forze in campo più accentuata di quella rivelatasi insufficiente al primo turno". Id., Considerato in diritto § 2.3.

<sup>954</sup> Si vedano gli artt. 279-286 della l. r. TAA 3/5/2018, n. 2, "Codice degli Enti Locali della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige".

abitanti. Inoltre, il premio di maggioranza è ridotto al 60% nei Comuni con popolazione compresa tra i 3001 e i 15.000 abitanti. Infine, nei Comuni con popolazione superiore, non è prevista alcuna soglia di sbarramento<sup>955</sup>.

- SARDEGNA: l'ultimo aggiornamento alla frammentatissima disciplina regionale<sup>956</sup> non ha comunque portato a modifiche eclatanti, in quanto il sistema elettorale, escluse alcune peculiarità (come la non applicazione del limite di due mandati consecutivi previsto dal TUEL o il non conteggio dei cittadini iscritti all'AIRE ai fini del quorum per la validità dell'elezione, in entrambi i casi solo nei Comuni con meno di 3000 abitanti), è quello previsto dal d.lgs. 267/00.
- SICILIA: la l. r. 17/16 ha modificato il sistema elettorale, portando a 15.000 abitanti la soglia per la differenziazione tra Comuni maggiori e minori, ma soprattutto ha creato una disciplina unica nel panorama nazionale: nei Comuni maggiori, infatti, risulta eletto al primo turno il candidato Sindaco che raggiunga il 40% dei voti (se due candidati superano il 40%, vince il più votato), altrimenti si svolge un turno di ballottaggio tra i due candidati più votati. Ulteriore differenza si ha nell'attribuzione di un seggio al miglior perdente tra i candidati Sindaco, purché abbia ottenuto almeno il 20% dei voti, nei seggi assegnati alle sue liste. Nei Comuni inferiori, invece, continua a vincere il candidato che ottenga la maggioranza relativa, ma, tolto il seggio anche qui assegnato al miglior sconfitto, il Consiglio si compone al 60% della lista collegata al Sindaco eletto e al 40% della lista arrivata seconda (che, dato il voto disgiunto, può non essere quella del candidato arrivato secondo), ma, in un'incredibile giravolta di premi, il meccanismo scatta al contrario se un'altra lista raggiunge la maggioranza assoluta, garantendosi così il 60% dei seggi, a fronte del 40% riservato alla lista del Sindaco eletto. È prevista la doppia preferenza alternata di genere.

---

<sup>955</sup> Si vedano gli artt. 15 e 17, l. r. FVG 5/12/2013, n. 19, "Disciplina delle elezioni comunali e modifiche alla legge regionale 28/2007 in materia di elezioni regionali".

<sup>956</sup> Che richiama norme da 30 testi diversi, di cui 25 di origine statale e 5 sarda, l'ultima delle quali è la l. r. Sardegna 22/2/2012, n. 4, "Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie", che ha rideterminato il numero di consiglieri comunali.