

VII

FORMA DI GOVERNO E LEGISLAZIONE
ELETTORALE REGIONALE NEI PIÙ
RECENTI SVILUPPI

GIOVANNI TARLI BARBIERI *

SOMMARIO: 1. La genesi della legge cost. n. 1/1999. – 2. La forma di governo regionale dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1/1999. – 3. Potestà statutaria e potestà legislativa in materia elettorale. – 4. Le leggi elettorali della prima fase (fino al 2013). – 5. Le prospettive delle leggi elettorali regionali alla luce della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale.

1. LA GENESI DELLA LEGGE COST. N. 1/1999

Come è noto, la legge cost. n. 1/1999 ha costituito il punto di arrivo di un percorso di riforma iniziato con l'approvazione della legge n. 43/1995 (c.d. "legge Tatarella"), ultima di un percorso legislativo di riforma elettorale iniziato con la legge n. 81/1993 (c.d. "legge Ciaffi") con riferimento al livello comunale e proseguito con le legge n. 276 e legge n. 277/1993 (c.d. "leggi Mattarella") con riferimento ai due rami del Parlamento nazionale.

Come la legge n. 81/1993, la legge n. 43/1995 appare accomunata da una analoga *ratio*, consistente nella scelta di sistemi elettorali connotati da un premio di maggioranza¹, anche se non mancano importanti differenze:

* *Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.*

¹ Anche se è discussa in dottrina l'utilizzabilità del concetto di "premio di maggioranza" con riferimento ai Comuni con popolazione fino ai quindicimila abitanti: sul punto, in particolare, A. CHIARAMONTE, *Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*,

ed infatti, mentre la legge n. 81/1993 è intervenuta anche sul piano della forma di governo, costituendo “un precedente che si può definire di portata storica”, riguardando “non solo la materia elettorale locale, ma, più in generale, la stessa *forma di governo locale*, configurando un primo esempio di *modello neoparlamentare*”², per quanto riguarda le Regioni ciò non è potuto avvenire, dati i vincoli costituzionali sussistenti in materia di disciplina della forma di governo regionale.

Sul punto, la legge n. 43/1995 è stata approvata dopo l'impossibilità di addivenire all'approvazione di una legge di revisione degli artt. 122 e ss. Cost.³ e, forse per questo, è stata impropriamente “arricchita” di contenuti, problematici sul piano della legittimità costituzionale, relativi alla forma di governo regionale o comunque interferenti con essa (cfr. *infra*).

Inoltre, sul piano delle scelte in materia elettorale, mentre la legge n. 43/1995 delineava un sistema drasticamente *majority assuring*⁴, la legge n. 81/1995 operava la stessa scelta solo con riferimento ai Comuni meno popolosi: la legge “Tatarella” è approvata infatti al termine della XII legislatura dopo la formazione del Governo Dini, in un contesto politico-istituzionale dominato, come è stato esattamente osservato dalla “psicosi dei ribaltoni”⁵, nel quale si chiedeva impropriamente alla legge elettorale non solo, sul piano matematico, una maggioranza consiliare ma anche la garanzia della sua stabilità (o meglio: della sua cristallizzazione) nel corso dell'intera legislatura; tuttavia, questo obiettivo, se è opinabile in via generale, lo era ancora di più per le Regioni, dato il tenore letterale degli artt. 122 e 126 Cost.: la scelta della “legge Tatarella” di prevedere un'anomala fattispecie di scioglimento del Consiglio ove nei primi ventiquattro mesi della legislatura fosse posto in crisi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta (art. 8)⁶,

Roma, Carocci, 2011, p. 29. Sul punto si veda già, G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, Empoli, Caparrini, 1955, p. 248 ss.

² C. FUSARO, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 52.

³ Sul punto, per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 213.

⁴ Tale legge infatti assicura alla lista o alla coalizione vincente almeno il 55% dei seggi a prescindere dal numero di voti ottenuti.

⁵ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 382 ss.

⁶ Scioglimento qualificato dall'art. 8 della legge n. 43/1995 come riduzione ad un biennio, anche se tale previsione non era tale da risolvere i problemi di legittimità costituzionale di essa alla stregua di quanto previsto dall'art. 126 Cost. nel testo allora vigente: sul punto,

collegata alla previsione di un capolista del listino regionale (che, riprodotto sulla scheda elettorale, sembrava di fatto prefigurare una sorta di “indicazione” o di una “elezione di fatto” del candidato Presidente della Regione: art. 2) si è peraltro rivelata del tutto inadeguata a perseguire la finalità di stabilizzazione delle Giunte regionali: decorso il termine dell’art. 8 in tre Regioni si sono verificate crisi che hanno portato alla formazione di maggioranze diverse da quelle “premiare” dalla legge n. 43/1995 né sono mancate crisi rientrate.

A questo punto, proposte di correzione della legge n. 43/1995 sono state “scavalcate” dalla più impegnativa revisione degli artt. 121 e ss. Cost. che, sul piano della forma di governo, ha realizzato un compromesso tra quanti immaginavano una valorizzazione dell’autonomia e quanti invece proponevano l’estensione alle Regioni della forma di governo prevista per i Comuni dalla legge n. 81/1993. Tale compromesso, peraltro, appare, “sbilanciato” in favore di questo secondo orientamento, dato che, da un lato, la forma di governo centrata sul noto *aut simul stabunt aut simul cadent* è stata imposta alle Regioni fino all’entrata in vigore dei nuovi statuti (art. 5, legge cost. n. 1/1999) e, dall’altro, l’elezione diretta dei Presidenti è individuata come soluzione “preferenziale”⁷, (potendo essere derogata solo da una diversa previsione statutaria: art. 122, comma 5, Cost.) e in questo caso ogni ipotesi di cessazione dalla carica di quest’ultimo comporta lo scioglimento del Consiglio (art. 126, comma 3). Inoltre, come emerge dai lavori preparatori, la previsione del referendum sul testo dello statuto si spiega chiaramente con un intento “conservativo” rispetto al modello di forma di governo previsto dalla legge cost. n. 1/1999⁸ (in questo senso non può dirsi casuale il fatto che il ricorso al referendum non è precluso nemmeno nel caso di approvazione dello statuto con una maggioranza particolarmente elevata).

per tutti, A. PERTICI, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1055 ss.

⁷ Così, in particolare, C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 2002, p. 37 ss.

⁸ Per tutti, A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 19; R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 529. Da ultimo, C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 153 ss.

2. LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE COST. N. 1/1999

Come è noto, tutte le Regioni a statuto ordinario (ma anche Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) hanno sostanzialmente confermato i tratti essenziali del modello delineato dalla legge cost. n. 1/1999 come “transitorio”.

È noto che tale forma di governo è stata diversamente valutata a livello dottrinale, come si evince anche dalle locuzioni usate per qualificarla (a presidente eletto; neoparlamentare; semiparlamentare, premierale)⁹.

Essa ha il suo perno, in primo luogo, nell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (ormai giornalmisticamente ribattezzati, con espressione quantomeno opinabile “governatore”) secondo il modello già previsto per i sindaci (e fino alle recenti riforme, anche dei Presidenti delle Province) e, in secondo luogo, per dirla con la Corte costituzionale, essa si caratterizza per l'“attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)”, nella logica di “una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta [...] al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli [...] anche alcuni decisivi poteri politici” (sent. n. 2/2004).

Corollario di questo modello è un sistema elettorale che assecondi questa logica: non a caso, l'art. 5 dispone la perdurante applicazione della legge n. 43/1995 fino all'adozione da parte delle Regioni di proprie leggi elettorali ai sensi del novellato art. 122, comma 1, Cost.; e d'altra parte, come si dirà, le Regioni, nell'esercizio della loro autonomia legislativa, hanno sostanzialmente confermato la scelta per sistemi elettorali fondati su un premio di maggioranza certo in favore della lista o della coalizione di liste collegata al candidato Presidente eletto.

La forma di governo in questione è stata accostata al modello Westminster¹⁰, ma come è stato giustamente affermato, essa appare, rispetto a quest'ultimo, a polarità invertita, perché in essa non è il capo del governo a dovere avere la fiducia della maggioranza dell'assemblea, ma – garantita

⁹ Per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 222 ss.; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 185 ss.; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, Torino, Giappichelli, 2007.

¹⁰ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 230; A. DEFFENU, *Forme di governo*, cit., p. 219 ss.

questa fiducia già dalla legge – sono i singoli componenti della maggioranza a dovere avere il “gradimento” del capo del governo che può determinare, in ogni momento, la dissoluzione dell’assemblea con le proprie dimissioni¹¹.

In effetti, la forma di governo regionale in questione presuppone la possibilità di un funzionamento in senso dualistico laddove non esclude la possibilità di uno scioglimento anticipato del Consiglio anche contro la volontà della maggioranza parlamentare (così, per certi versi, sembra, ad esempio, lo scioglimento del Consiglio regionale del Lazio determinato dalle dimissioni della Presidente Polverini nel settembre 2012) “creando la pre-condizione istituzionale perché il sistema possa operare anche in assenza di un continuum tra governo e maggioranza parlamentare (o consiliare)”¹². E d’altra parte, il modello ammette, da una parte, “ribaltoni” assentiti o addirittura decisi dal Presidente (si vedano, ad esempio, le quattro Giunte Lombarde tra il 2008 e il 2010, ciascuna delle quali sostenuta da maggioranze consiliari diverse) così come casi di Presidenti che nel corso di una legislatura si trovino privi di una maggioranza consiliare senza che ciò determini nuove elezioni, talvolta cercando una sorta di “legittimazione plebiscitaria” anche al di fuori del Consiglio¹³.

Anche per questo, la cifra fondamentale della forma di governo regionale è stata vista da una parte della dottrina nella concentrazione monocratica del potere supportata dall’investitura popolare; concentrazione che ha allontanato tale forma di governo da tutti i modelli desumibili dal diritto comparato, presupponendo uno squilibrio che porta a esaltare il ruolo dell’Esecutivo in danno di quello dell’assemblea elettiva¹⁴.

¹¹ A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 2010, p. 770.

¹² O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 46.

¹³ Così, P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, p. 105 ss. Da ultimo, M. PLUTINO, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo “neoparlamentare” (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 111 ss.; G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 84 ss.

¹⁴ Sul punto, in particolare, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Pa-

In definitiva, in un approccio attento anche alla prassi è stato criticamente osservato che la forma di governo e la legislazione elettorale regionale “accoppia il monismo del vertice ad un sistema politico regionale che può raggiungere le soglie della più incontrastata frammentazione e ad un Consiglio regionale che è il riflesso di tale frammentazione e che risulta politicamente e istituzionalmente soggiogato dal Presidente eletto”¹⁵.

Il modello di forma di governo di cui alla legge cost. n. 1/1999 si basa, si potrebbe dire, sull'incrocio di due fattori di rigidità dati, da un lato, dall'immutabilità per l'intera durata della legislatura del Presidente della Regione e, dall'altro, dalla cristallizzazione della maggioranza consiliare, ad esso omogenea. Certamente, questi due elementi di rigidità non hanno, per così dire, lo stesso “spessore”: se il primo è, per così dire, necessario, nel senso che il venir meno del Presidente per qualunque motivo comporta lo scioglimento del Consiglio, il secondo può subire variazioni purché siano, come si è detto, “tollerate” dal Presidente.

La contestualità delle elezioni ha finito, oltre che per incidere sulla rappresentatività dell'assemblea legislativa, per circoscrivere lo spazio delle dinamiche partitiche¹⁶ nella fase pre-elettorale, perché rendendo secondaria la ricerca di una sintesi programmatica efficiente e responsabilizzante, consente di esaltare una doppia personalizzazione, del Presidente (come è reso evidente dal più alto numero di voti al solo Presidente rispetto a quelli della coalizione ad esso congegnata che è riscontrabile nella prassi fino dal 2000) e dei consiglieri (attraverso il voto di preferenza, salvo che per gli eletti nei listini regionali ormai soppressi in quasi tutte le Regioni ed inopinatamente presenti nella legge elettorale toscana ora in forma facoltativa).

La forma di governo regionale, confermata dall'insieme degli statuti di “seconda generazione”, deve però essere valutata alla luce della prassi che, per molti aspetti, sembra non avere confermato né la vocazione “presidenzialistica” di tale modello né la presunta efficienza dello stesso, nella misura in cui presupporrebbe una collaborazione “cogente” tra Consiglio e Giunta “per un lasso temporale adeguato ad impostare, sviluppare ed attuare una politica di governo che non subisca troppo ravvicinate soluzioni di continuità”¹⁷.

dova, Cedam, 2003, p. 215 ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, 2004, p. 920 ss.

¹⁵ G. AMATO, *Intervento*, in F. BASSANINI, R. GUALTIERI (a cura di), *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Firenze, Passigli, 2009, p. 286.

¹⁶ G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali*, cit., p. 80 ss.

¹⁷ N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 232-233.

In effetti, l'elezione diretta del Presidente si è collegata ad un ulteriore fattore di personalizzazione della competizione elettorale, data dal sistema delle preferenze che in tutte le Regioni, ed ormai anche la Toscana (dopo l'entrata in vigore della legge n. 51/2014), appare un fenomeno rilevante¹⁸.

Tale doppio livello di personalizzazione, unito all'alto livello di frammentazione indotto dalla legislazione elettorale (ma, come si è detto, non solo), rende ragione del fatto che “dietro la facciata decisionista di molti presidenti è continuata, in realtà, a perpetuarsi l'incapacità di smantellare una impalcatura legislativa ereditata dall'impianto originario di istituzione delle regioni. Caratterizzata dalla cogestione e lottizzazione dei gruppi consiliari, con alleanze trasversali e secondo procedure collaudate da decenni di consociativismo”¹⁹; e ciò anche per la minore visibilità mediatica dei Presidenti delle Regioni rispetto ai Sindaci, privi “di spazi identitari e mediatici facilmente riconoscibili dal grande pubblico”²⁰.

Nonostante questi evidenti limiti e nonostante che non sia riscontrabile a livello comparatistico la forma di governo introdotta come transitoria e preferenziale dalla legge cost. n. 1/1999 ormai da anni esercita un “fascino discreto” sulla classe politica nazionale. In particolare, le continue evocazioni del c.d. “Sindaco d'Italia” sembrano alludere a un possibile percorso riformatore che potrebbe in prossimo futuro portare ad estendere anche a livello nazionale la forma di governo e un sistema elettorale analogo a quello vigente nelle Regioni e nei Comuni.

In questo senso, l'*italicum*, come già la legge n. 43/1995 per le Regioni, potrebbe costituire l'“avamposto” di una più profonda trasformazione istituzionale giustificata soprattutto dalla decisività dell'elezione del Presidente che “personalizza” la competizione elettorale, con evidente vantaggio per il PD e, al contrario, con un chiaro svantaggio per il M5S²¹.

Ciò detto, però, la sostanziale riproduzione della forma di governo di cui all'art. 5 della legge cost. n. 1/1999 ha contribuito a ridimensionare la rilevanza dell'autonomia statutaria, che pure aveva risentito della giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sent. n. 2/2004 ha di molto contribuito a limitare la “fantasia” degli “statutenti”; cosicché, come è stato giustamente

¹⁸ Per tutti, F. MUSELLA, *Governi monocratici*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 73 ss.

¹⁹ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 119.

²⁰ M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., p. 120.

²¹ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2013, p. 114 ss.

affermato, “gli statuti [...] non hanno esercitato alcuna funzione conformativa della forma di governo, risultano cioè sostanzialmente indifferenti rispetto al loro principale oggetto di disciplina, a dar retta all’art. 123, comma 1, Cost.”²², anche se forse era difficile immaginare un esito diverso²³.

Nel più recente periodo, poi, le polemiche sui costi della politica, alimentate anche da scandali che hanno coinvolto esponenti politici di molte regioni, hanno indotto una legislazione (o meglio: una decretazione d’urgenza) statale che ha finito per “occupare” impropriamente ambiti che sembravano rimessi alla competenza statutaria, ai sensi dell’art. 123 Cost.

Così, il d.l. n. 138/2011 è intervenuto imponendo, tra l’altro, una riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonostante che questa disciplina ricada nella potestà statutaria delle Regioni, cui ha poi fatto seguito l’adozione di ulteriori misure di contenimento dei “costi della politica”, relative, tra l’altro, al finanziamento dei gruppi consiliari (d.l. n. 174/2012) e all’introduzione di nuove, talvolta anomale²⁴, forme di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni.

Questa vicenda è, in una certa misura, paradigmatica delle contraddizioni che oggi connotano le autonomie regionali: è infatti da rimarcare che, nonostante l’evidente lesione delle prerogative anche statutarie delle Regioni, queste misure sono state addirittura “richieste” dalla Conferenza delle Regioni²⁵, a dimostrazione della sostanziale incapacità di correggere evidenti patologie nell’esercizio delle proprie competenze.

Sono rimaste così del tutto “sottotraccia” anche nel dibattito politico le pur innegabili differenze tra le Regioni, e, in particolare, quanto, ad esempio, ai “costi” degli organi regionali, agli emolumenti riconosciuti ai titolari delle cariche istituzionali, alla consistenza del personale²⁶.

²² R. BIN, *La forma di governo regionale alla prova dell’attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 127.

²³ Per tutti, P. CARETTI, *Una valutazione realistica della nuova stagione statutaria*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, Eum, 2007, p. 361.

²⁴ Si pensi alla disciplina del controllo sui bilanci e rendiconti consuntivi delle Regioni in capo alla Corte dei Conti dichiarata incostituzionale per violazione degli artt. 127 e 134 Cost. (Corte cost., sent. n. 39/2014).

²⁵ R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 740-741.

²⁶ Da ultimo, C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, Feltrinelli, 2015, p. 135 ss. La riduzione dei “costi della

La decretazione d'urgenza sopra richiamata ha finito per "consegnare" allo Stato (e innanzitutto al Governo nazionale) la determinazione di ambiti che la Corte costituzionale in precedenza aveva ritenuto riconducibili alla fonte statutaria o quantomeno all'autonomia organizzativa delle Regioni. Tra questi, in particolare, la disciplina del numero dei consiglieri regionali appare particolarmente rilevante sul piano degli effetti del sistema elettorale in senso stretto, in particolare sul piano della rappresentanza partitica e territoriale.

Il d.l. n. 138/2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011) ha imposto (art. 14) una forte riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali "per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa", che ciascuna Regione è chiamata ad attuare (si noti il paradosso), "nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa", in particolare imponendo un adeguamento del numero dei consiglieri (e degli assessori) regionali entro limiti quantitativi massimi espressamente individuati.

La logica centralistica di tale disposizione è evidente, così come è evidente l'interpretazione estensiva del "coordinamento della finanza pubblica", del resto in linea con la prassi normativa più recente. Proprio per questo sono apparsi fondati i dubbi di costituzionalità di tale previsione normativa: è appena il caso di osservare che il legislatore statale non lascia alle Regioni nemmeno l'individuazione delle modalità di riduzione delle spese di funzionamento dei Consigli regionali, che pure avrebbero potuto consentire scelte diverse, senza incidere sulla loro consistenza numerica (ad esempio, riducendo gli emolumenti dei consiglieri o, più in generale, riducendo le spese per il funzionamento del Consiglio). A ciò si aggiungano i dubbi derivanti dal ricorso al decreto legge, trattandosi di una previsione palesemente ad applicazione differita, e quindi non certo di immediata applicazione (art. 15, comma 3, legge n. 400/1988).

Nonostante ciò, la Corte costituzionale, a distanza di un anno dalla sent. n. 188/2011, ha disatteso tutte le censure di costituzionalità dell'art. 14 in esame (sent. n. 198/2012) salvo quelle relative al comma 2 che, ancora più discutibilmente, imponeva la riduzione dei consiglieri regionali nelle Regioni ad autonomia particolare²⁷.

politica" a livello regionale è una delle coordinate della proposta di revisione costituzionale (c.d. "Renzi-Boschi") attualmente all'esame del Parlamento.

²⁷ S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2869 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 2013, p. 1014 ss.

Infatti, la sent. n. 198/2012, senza riferirsi alle proprie precedenti (e recenti) pronunce in materia, senza argomentare circa la riconducibilità di tale materia alla potestà statutaria (della quale si limita a ribadire il limite dell'armonia con la Costituzione), senza farsi carico espressamente del riferimento di tale disposizione alla competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica (che, come si è detto, non dovrebbe consentire interventi puntuali), discutibilmente ha affermato che essa mira a garantire il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati e a evitare che il valore del voto degli elettori risulti diversamente ponderato da Regione a Regione.

Rinviano ai commenti su tale pronuncia, sembra però persuasiva l'opinione di quanti hanno ritenuto che il diritto ad essere egualmente rappresentati "è riconosciuto in Costituzione relativamente alla elezione del medesimo organo, non alla elezione di organi diversi, che rappresentano territori ed elettori diversi"²⁸. A ciò si aggiunga che l'art. 14 in questione, laddove prevede l'articolazione delle Regioni in fasce ai fini della determinazione del numero *massimo* di consiglieri, non impedisce la lesione del diritto ad essere egualmente rappresentati quantomeno nel caso in cui, ad esempio, Regioni molto popolate optassero per un numero di consiglieri particolarmente basso.

Per concludere sul punto, è stato impropriamente lo Stato a "imporre" dall'alto un processo di riordino istituzionale che, sul piano della composizione degli organi politici delle Regioni, si è tradotto nella riduzione dei componenti di Consigli e Giunte: in particolare, con riferimento ai primi, la diminuzione del numero dei membri nelle Regioni meno popolate è apparsa non scontata perché rischia di rendere problematico "l'esercizio delle funzioni consiliari: articolarsi in gruppi politici, dare vita a giunte e commissioni, produrre testi normativi, predisporre emendamenti, procedere ad un dibattito in aula e a consultazioni pubbliche, esercitare un controllo sull'indirizzo politico, sugli atti di giunta, leggere i bilanci, i consuntivi, valutare gli impegni di spesa e i risultati degli strumenti di monitoraggio della spesa e della qualità della legislazione e, per finire, avere una composizione con rappresentanza di genere"²⁹. E tale considerazione appare tanto più attuale alla luce della proposta di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" la quale prevede che la maggior parte dei futuri senatori sia eletto da e tra i consiglieri regionali, imponendo il "doppio incarico" (peraltro senza indennità aggiuntive).

²⁸ M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 1018.

²⁹ Camera dei Deputati, *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2015, p. 14.

3. POTESTÀ STATUTARIA E POTESTÀ LEGISLATIVA IN MATERIA ELETTORALE

Il modello di forma di governo regionale centrato sul *simul ... simul* non può essere adeguatamente compreso senza un riferimento alle scelte in materia elettorale, dato che esso richiede un coerente sistema di elezione dei consiglieri che ne asseconi la *ratio*.

Sul punto, un'ulteriore novità introdotta dalla legge cost. n. 1/1999 è il riconoscimento di una potestà legislativa delle Regioni in materia di "sistema di elezione" e di "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali", nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

La legge quadro statale (legge n. 165/2004) si è limitata a porre pochi essenziali principi in materia di sistema elettorale in senso stretto, tali da consentire alle Regioni molte possibili soluzioni: tra questi, la "individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze" (comma 1, lett. a); "contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto" (lett. b); "divieto di mandato imperativo" (lett. c)³⁰. La legge n. 215/2012 ha poi introdotto un ulteriore principio fondamentale, ovvero la "promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive" (lett. c-*bis*). La recente legge n. 20/2016 ha poi ulteriormente modificato tale lettera, con una serie di previsioni più dettagliate che impongono l'attuazione di tale principio a seconda del sistema elettorale prescelto³¹.

³⁰ Sul punto, per tutti, M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 12 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, in particolare p. 275 ss.; G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, Cedam, 2013, p. 138 ss.

³¹ È previsto infatti 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% 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% del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge

Come è noto, la distinzione operata dalla legge cost. n. 1/1999 tra la disciplina della forma di governo, affidata allo statuto ordinario e la normativa elettorale, affidata ad una legge regionale ordinaria, è stata criticata³², salvo eccezioni³³, data la contiguità di tali materie. Ma come è noto, la Corte costituzionale ha negato ogni possibilità di interpretare in modo più “fluido” i rapporti tra le fonti in questione (sent. n. 2/2004).

Sui rapporti tra potestà statutaria e potestà legislativa in materia elettorale non si può che rinviare alla cospicua letteratura in materia³⁴.

In sintesi, i due punti fermi rinvenibili dalla giurisprudenza costituzionale sono dati dalla necessaria precedenza della fonte statutaria rispetto all'entrata in vigore della legge elettorale regionale e dal rapporto di “separazione condizionante” tra le due fonti.

Il significato istituzionale di tale “precedenza” è stato enunciato nella sent. n. 196/2003 e quindi specificato nelle sentt. n. 4/2010 e n. 45/2011.

In particolare, nella sent. n. 4/2010 la necessaria precedenza della fonte statutaria rispetto alla legge elettorale regionale è stata giustificata in quanto quest'ultima deve fornire alla forma di governo (oggetto principale della potestà statutaria) “strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche”; viceversa “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”; per

elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale.

Non mancano certo problemi interpretativi (si pensi all'ipotesi di una Regione che opti per un sistema che “contamini” più sistemi diversi; a ciò si aggiunga che il riferimento ai collegi uninominali dovrebbe essere interpretato non nel senso di consentire l'adozione di un sistema *plurality* o *majority* che non tutela quella esigenza di assicurare la rappresentanza delle minoranze, imposta dall'art. 4, comma 1, lett. a), legge n. 165/2004).

³² Per tutti, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2010, p. 583, evidenzia l'artificiosità di tale separazione, “particolarmente imbarazzante in riferimento al tema della legittimazione (elettorale o consiliare) del Presidente della Giunta”.

³³ C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 22.

³⁴ Per tutti, G. PERNICIARO, *Autonomia politica*, cit.

questo, prima dell'adozione dello statuto sono necessariamente "esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio" anche se "questo non significa che la legge regionale non possa nemmeno, fin d'ora, modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1/1999, in attesa del nuovo statuto, e così per quanto riguarda competenze e modalità procedurali" (sent. n. 196/2003).

Quanto alla "separazione condizionata", anche in questo caso, rinviando alla vasta produzione dottrinale in materia, la Corte costituzionale, a partire dalla citata sent. n. 2/2004, ha precluso alla fonte statutaria ogni "incurSIONe" non solo nella materia elettorale intesa in senso stretto ma anche in fattispecie che, pur essendo astrattamente riconducibili alla materia elettorale, appaiono fortemente incidenti sulla forma di governo (si pensi alla disciplina dell'incompatibilità tra la carica di Assessore e quella di Consigliere regionale e quella del limite dei mandati del Presidente della Giunta³⁵).

Venendo ora alle scelte operate dalle Regioni, una prima tendenza da sottolineare è data dalla limitazione dell'intervento delle Regioni (salvo eccezioni) alla sola materia del sistema elettorale in senso stretto, nonostante che la materia elettorale di cui all'art. 122, comma 1, Cost. abbia una latitudine più ampia, comprensiva, secondo quanto si evince dalla giurisprudenza costituzionale "di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)" (sent. n. 151/2012)³⁶.

La colpevole disattenzione dei legislatori regionali rispetto agli ulteriori aspetti del fenomeno elettorale si spiega con il minore rilievo politico di essi (così, ad esempio, la disciplina del procedimento elettorale) ma anche con le

³⁵ Per tutti, G. PERNICIARO, *Autonomia politica*, cit., p. 32 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., p. 257 ss.

³⁶ Su tale pronuncia cfr., in particolare, D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come «livello essenziale dei diritti politici»?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 1167 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, p. 1276 ss.

difficoltà politico-istituzionali di superare la previgente disciplina statale: così, ad esempio, nella disciplina delle limitazioni all'elettorato passivo nella quale, per quanto riguarda i consiglieri, continua largamente a rimanere in vigore una disciplina statale ormai decisamente invecchiata (in particolare, la legge n. 154/1981) e largamente "implementata" dalla giurisprudenza costituzionale anche recente, le novità più rilevanti sono riferibili al legislatore statale (si pensi alla nuova disciplina dell'incandidabilità contenuta nel d.lgs. n. 235/2012), determinata anche dall'urgenza determinata da scandali anche assai gravi (solo nel periodo 2005-gennaio 2015 sono stati ben 88 i decreti di sospensione di consiglieri e assessori regionali), mentre anche in questo ambito non sono mancate soluzioni chiaramente "intrusive" rispetto all'autonomia regionale e incidenti sul terreno della forma di governo, con soluzioni peraltro non irragionevoli³⁷, mentre anche iniziative impegnative, come la redazione di un codice di autoregolamentazione da parte della Commissione parlamentare antimafia sono andate incontro ad una prassi per molti versi deludente, soprattutto in alcune Regioni³⁸.

Quanto ai contenuti della legislazione elettorale regionale, si possono individuare, per così dire, "due stagioni": una prima abbraccia le leggi elettorali intervenute fino a tutto il 2013; una seconda riguarda le leggi elettorali regionali intervenute successivamente.

4. LE LEGGI ELETTORALI DELLA PRIMA FASE (FINO AL 2013)

Nel merito delle scelte operate in materia di sistema elettorale in senso stretto fino al 2013 solo alcune Regioni si erano dotate di una propria legge, preferendo affidarsi alla legge n. 43/1995, richiamata dall'art. 5 della legge cost. n. 1/1999 (così, Piemonte, Liguria, Emilia, Molise, Basilicata), mentre Lazio, Umbria, Puglia, Calabria si erano limitate ad apportare solo limitate innovazioni alle leggi n. 108/1968 e n. 43/1995, introdotte con la discutibi-

³⁷ Così, la previsione di una relazione di fine legislatura regionale relativa agli ambiti di cui all'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 149/2011, e la disciplina del "fallimento politico" dei Presidenti delle Regioni (impropriamente qualificata come "responsabilità politica"), di cui al successivo art. 2, parzialmente dichiarato incostituzionale (Corte cost., sent. n. 219/2013).

³⁸ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali* (Relatrice: On. Rosy Bindi), doc. XXIII, n. 3.

le tecnica (definita “impropria” dalla Corte costituzionale nella sent. n. 196/2003) della novellazione.

In definitiva solo Toscana, Marche, Lombardia, Veneto, Campania e Abruzzo si erano date una nuova legge elettorale. Di queste nuove leggi elettorali solo quella toscana è entrata in vigore nelle elezioni del 2005³⁹, mentre quella marchigiana e quella campana hanno trovato applicazione nelle elezioni del 2010; quella lombarda è entrata in vigore alla vigilia delle elezioni regionali del 2013, quella abruzzese ha trovato applicazione nelle elezioni del 2014, mentre quella veneta nelle elezioni del 2015.

In generale, i legislatori regionali si sono mossi con grande ritardo rispetto all’entrata in vigore della legge cost. n. 1/1999 e, in definitiva, anche con scarsa fantasia, poiché, anche quando sono intervenuti organicamente in materia elettorale, lo hanno fatto senza allontanarsi, quanto alla *ratio* profonda, dalla legge n. 43/1995⁴⁰.

Questa prassi dimostra che un sistema politico ancora nazionale ha trovato nella legge n. 43/1995 un punto di equilibrio tra esigenze della rappresentanza (ma si potrebbe dire, della frammentazione) e esigenze della governabilità che tutte le leggi elettorali regionali, adottate in attuazione dell’art. 122 Cost., hanno riproposto⁴¹. In effetti, sul piano dell’offerta politica nelle singole Regioni, la riproduzione di quella nazionale è risultata evidente⁴², salva la più recente proliferazione di liste civiche (talvolta connotate dal riferimento ai candidati Presidenti: c.d. “liste dei governatori”), ad ulteriore dimostrazione dell’arretramento delle Regioni in una dimensione simile a quella di un ente locale (a livello comunale, in effetti, le liste personali dei candidati sindaci sono un fenomeno radicato fin dalle prime consultazioni successive al 1993).

La tendenziale riproposizione delle coordinate fondamentali del sistema elettorale di cui alla legge n. 43/1995 da parte delle Regioni ha finito per occultare i gravi limiti di tali sistemi elettorali, quali alti livelli di frammen-

³⁹ Ma in vista delle elezioni del 2010 aveva trovato applicazione un sistema parzialmente riformato (legge reg. n. 50/2009).

⁴⁰ Per tutti, M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., p. 275 ss.

⁴¹ Sul punto, da ultimo, G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali*, cit., p. 72 ss.

⁴² Le elezioni regionali, in termini di offerta politica, hanno visto costantemente una correlazione tra “progettazione nazionale” e “realizzazione regionale”: A. DI VIRGILIO, *La costruzione dell’offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., p. 117 ss. Anche in questo caso, le uniche eccezioni, per le ragioni già indicate in precedenza, sono date dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Valle d’Aosta.

tazione nella formazione dei Consigli (corretti solo in parte da alcuni dei legislatori regionali), autoconservazione della classe politica regionale (favorita dalla ormai generale previsione del voto di preferenza), localismo della rappresentanza (alimentato anche dalla previsione di collegi su base provinciale)⁴³.

In concreto, gli aspetti su cui i legislatori regionali sono intervenuti riguardano:

a1) La disciplina del premio di maggioranza, allo scopo di superare le incongruenze della legge del 1995, in particolare l'allocazione di esso attraverso una lista bloccata (c.d. "listino regionale");

a2) la quantificazione del premio, allo scopo di superare il problema della c.d. monotonicità. Tale incongruenza si è verificata più volte ed in alcuni casi si è tradotta nell'assegnazione alla coalizione vincente di un numero di seggi inferiore a quello dei voti proporzionali ottenuti⁴⁴;

a3) la previsione del possibile aumento del numero di seggi del Consiglio, che non incontra limiti quantitativi⁴⁵; questo problema è risultato ancora più rilevante nelle Regioni il cui nuovo statuto regionale prevede un numero fisso di consiglieri non contemplando ipotesi di aumento (Corte cost., sent. n. 188/2011);

a4) la rappresentanza delle minoranze, allo scopo di limitare ipotesi di "supermaggioranze";

b) la frammentazione, data la blanda soglia di sbarramento contenuta nella legge n. 43/1995;

c) la disciplina del voto disgiunto, ovvero la possibilità per gli elettori di votare un candidato Presidente ed una lista con esso non collegata;

d) la selezione dei candidati, affidata nella legge n. 43/1995 alla previsione del voto di preferenza per l'elezione dei candidati nelle circoscrizioni

⁴³ Spunti in questo senso in D. NAPOLI, *Come si forma la rappresentanza politica regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 109 ss.

⁴⁴ In effetti, poiché il premio di maggioranza si dimezza qualora la coalizione vincente abbia ottenuto almeno il 50% dei seggi a livello provinciale, la coalizione che abbia ottenuto il 49,9% dei seggi lucra l'intero premio (e quindi, in totale, il 69,9% dei seggi), mentre quella che ha ottenuto il 50% o più si vede assegnare proporzionalmente meno seggi (in ipotesi il 59,9% che può diventare il 60% ove il candidato Presidente vincente abbia ottenuto almeno il 40% dei voti): A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., p. 226 ss.

⁴⁵ Ad esempio, nelle elezioni del 1995 il Consiglio regionale della Lombardia ha subito un aumento di dieci seggi.

provinciali e alla previsione di liste regionali bloccate;

e) la rappresentanza dei territori; nella legge n. 108/1968 (non toccata su questo punto dalla legge n. 43/1995) non sono impediti fenomeni, più o meno estesi, di “slittamento” dei seggi tra le circoscrizioni;

f) la rappresentanza di genere, in attuazione dell’art. 4, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 165/2004, alla stregua di quanto previsto dall’art. 117, comma 7, Cost.

Se questi sono gli aspetti su cui i legislatori regionali sono intervenuti con soluzioni più o meno innovative, rimane il fatto che nessuna Regione ha rinnegato la *ratio* profonda sottesa alla legge n. 43/1995, ovvero l’aver contribuito alla conformazione di un assetto competitivo bipolare dei sistemi politici con la sostanziale emarginazione delle c.d. “terze forze”, senza porre seri argini alla frammentazione intracoalizionale.

Ciò detto, occorre ora analizzare quali sono stati i contenuti più significativi contenuti nelle leggi elettorali regionali.

a1) È unanime la valutazione negativa sul listino regionale, che nella prassi si è tradotto in un’arena poco trasparente, niente affatto coincidente con la presentazione agli elettori del “Governo del Presidente”. Infatti, i listini regionali sono divenuti un luogo di incentivazione della frammentazione, essendo composti di regola in modo non solo da rappresentare ma addirittura da favorire i piccoli partiti (che in poche occasioni hanno conseguito la rappresentanza solo grazie al premio di maggioranza⁴⁶).

Di fatto, delle Regioni che hanno legiferato in materia elettorale, solo quella laziale e quella umbra in vigore fino al 2015 conservano il listino; le altre lo hanno soppresso o definendo un nuovo sistema elettorale (Marche, Campania, Abruzzo, Lombardia, Veneto) o prevedendo l’assegnazione del premio direttamente e interamente nelle circoscrizioni provinciali (Calabria; nello stesso senso la legge pugliese in vigore fino al 2015).

Del tutto peculiare era la legge toscana che aveva sostituito il listino di coalizione con listini regionali di partito, composti (a partire dalla legge n. 50/2009) fino ad un massimo di cinque candidati che sono i primi ad essere eletti. Questa previsione, da un lato, “depotenziava” la competizione nelle circoscrizioni provinciali e, dall’altro, ridimensionava la tutela della rappresentanza di genere (cfr. *infra*).

a2-a3) Il problema della “monotonicità” e dei seggi aggiuntivi è stato risolto sia dalle leggi regionali che hanno introdotto sistemi elettorali nuovi

⁴⁶ A. DI VIRGILIO, *La costruzione*, cit., p. 134.

(v. lett. *a1*), diversi tra loro ma tutti accomunati dal fatto di prevedere un'assegnazione a livello regionale dei seggi e una successiva riassegnazione nelle circoscrizioni provinciali, sia da quella umbra che "ha recepito" le leggi n. 108/1968 e n. 43/1995, escludendo però tanto il dimezzamento del premio quanto l'eventuale aumento dei consiglieri. Il dimezzamento del premio è escluso anche dalla legge pugliese.

Entrambi i problemi rimangono, oltre che nelle Regioni nelle quali rimane in vigore la legge n. 43/1995, anche in quelle che si sono limitate a "recepirla" senza intervenire su questi punti (così, la Calabria).

Come si è accennato, l'aumento del premio, alla stregua della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 188/2011), non era (e non è) più possibile nelle Regioni il cui statuto prevede un numero fisso di seggi. In ogni caso, la questione è mutata alla stregua della fissazione, da parte del d.l. n. 138/2011, del numero massimo di consiglieri regionali, che impedisce in ogni caso un aumento indiscriminato, invece presupposto dalla legge n. 43/1995.

a4) Un ulteriore problema affrontato dalle leggi regionali è la dimensione del premio, allo scopo di evitare il rischio di "supermaggioranze".

Interessante da questo punto di vista è la previsione della legge lombarda e di quella abruzzese che, come già in precedenza le leggi elettorali della Toscana, della Campania e dell'Umbria (prima del 2015), prevedevano (e, come si dirà, prevedono) una aliquota massima di seggi attribuibili alla coalizione di maggioranza, con ciò in pratica assecondando una logica di "disproporzionalità al contrario", assicurando una sorta di "premio di minoranza" in favore delle liste non collegate al Presidente eletto.

Tale "premio" è fissato in almeno il 30% dei seggi nella legge lombarda, in almeno il 35% in quella campana, toscana e nella legge umbra in vigore fino al 2015 (ma in quest'ultimo caso solo se le minoranze nella prima ripartizione dei seggi ne abbiano ottenuti almeno il 25%) e in una percentuale compresa tra il 35% e il 40% dei seggi in quella abruzzese.

b) Come si è accennato, la legge n. 43/1995 ha previsto una soglia di sbarramento piuttosto generosa per le piccole formazioni.

Solo alcune Regioni si sono poste sulla strada della previsione di soglie di sbarramento più selettive, siano esse esplicite, siano esse implicite.

Tra quelle che hanno legiferato nel più recente periodo, la legge lombarda ha riproposto la soluzione contenuta nella legge n. 43/1995 (nello stesso senso, la legge campana, fino ad una recente modifica), mentre quella veneta, imitando la legge elettorale marchigiana, ha previsto una soluzione ancora più generosa per le piccole formazioni, stabilendo che non siano ammesse

alla assegnazione dei seggi le coalizioni che abbiano ottenuto meno del 5% 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” (in tal modo, una lista con almeno il 3% dei voti “salva” tutti gli altri eventuali partners della coalizione che abbiano ottenuto percentuali minori).

Assai generosa verso le formazioni minori è anche la legge abruzzese la quale ammette al riparto dei seggi i gruppi di liste che abbiano ottenuto nell'intera Regione almeno il 4% dei voti ovvero il 2% se all'interno di una coalizione che abbia superato il 4% (art. 16, legge reg. n. 9/2013).

Le tre leggi regionali appaiono quindi assai meno attente al problema della frammentazione rispetto ad altre che hanno imposto soglie di sbarramento più significative, esplicite ovvero implicite.

Nel primo gruppo si debbono ricordare le leggi della Toscana, della Calabria, della Puglia che, prima di recenti modifiche, avevano previsto una soglia di sbarramento per i gruppi di liste provinciali pari al 4% a livello regionale, senza deroghe né eccezioni (la legge pugliese introduceva poi una seconda soglia di sbarramento, prevedendo che il premio di maggioranza fosse attribuito alle sole liste che avessero ottenuto almeno un seggio in una circoscrizione provinciale). Nel secondo gruppo era da ricordare la legge umbra (legge reg. n. 2/2010, poi superata dalla legge reg. n. 4/2015) la quale prevedeva che i seggi assegnati con metodo proporzionale fossero attribuiti separatamente nelle due circoscrizioni provinciali. Tale scelta determinava, di fatto, una soglia di sbarramento implicita assai superiore a quella imposta dalla legge n. 43/1995 (che formalmente era mantenuta) (nelle elezioni del 2010 la soglia di sbarramento in concreto era risultata superiore al 4% nella circoscrizione di Perugia e addirittura quasi del 9% in quella di Terni).

c) Quanto alle modalità di voto, la legge abruzzese, ancora una volta facendo propria una soluzione contenuta nella legge marchigiana e diversamente da tutte le altre leggi elettorali regionali (e prima ancora dall'art. 2 della legge n. 43/1995), vieta il c.d. voto disgiunto (art. 9, comma 3, legge reg. n. 9/2013).

Questa modalità di voto presenta aspetti fortemente criticabili, sia perché si presta ad un'utilizzazione localistico-clientelare e deresponsabilizzante, sia perché dà luogo ad un effetto del tutto irragionevole⁴⁷, sia perché finisce per

⁴⁷ A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, p. 38, nt. 83.

esaltare la personalizzazione del voto, già valorizzata dall'elezione diretta del Presidente, favorendo "il vassallaggio genetico e strutturale del Consiglio nei confronti del Presidente della Giunta, derivante dal fatto che la maggioranza consiliare e la sua consistenza possono dipendere dal voto dato al candidato della presidenza vincente"⁴⁸.

d) La legge n. 43/1995 prevede che gli elettori possano esprimere un voto di preferenza (art. 1, comma 10), in coerenza con l'esito del referendum abrogativo del 1991 sul sistema elettorale allora in vigore per la Camera dei deputati, mentre il listino regionale collegato ai candidati presidenti è rigido.

Fatta eccezione per la Toscana che fino all'entrata in vigore della legge reg. n. 51/2014 aveva soppresso del tutto il voto di preferenza, tutte le altre Regioni lo hanno confermato, talvolta esaltandone il peso⁴⁹; in ogni caso, la sua rilevanza è cresciuta nelle Regioni nelle quali è stato soppresso il listino regionale e i seggi sono assegnati per intero nelle circoscrizioni provinciali. Ancora più significativa è la previsione, contenuta nella legge elettorale campana, dell'utilizzazione del voto di preferenza come strumento di garanzia della rappresentanza di genere (cfr. *infra*).

La ragione della permanenza del voto di preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali si spiega con la significativa utilizzazione dello stesso⁵⁰, con punte superiori al 50% nelle Regioni centrali e di oltre il 75% in quelle meridionali nelle elezioni del 2010, anche se proprio in queste consultazioni, e soprattutto in quelle del 2013, tale modalità di voto appare in diminuzione⁵¹.

Come si è accennato, il voto di preferenza ripropone il tema della personalizzazione della competizione elettorale regionale, data, da una parte, dall'elezione diretta del Presidente e dalla possibilità per l'elettore (ampiamente usata nella prassi) di esprimere il voto solo per quest'ultimo, e, dall'altra, dal voto personale ai candidati delle liste provinciali.

A ciò si aggiunga il rapporto tra la previsione del voto di preferenza e la

⁴⁸ M. VOLPI, *Enti territoriali, forma di governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* 2007, p. 1199.

⁴⁹ Così, la legge pugliese prevede che, nel caso in cui l'elettore voti una lista ed esprima una preferenza per un candidato di un'altra, prevalga quest'ultima (art. 5, legge reg. n. 7/2015).

⁵⁰ D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., p. 175 ss.

⁵¹ G. MARTELLI, *L'utilizzo del voto di preferenza nelle elezioni regionali di Lombardia e Lazio*, in <http://cise.luiss.it>.

conservazione della classe politica regionale, analizzata approfonditamente anche in alcuni recenti studi politologici⁵².

D'altra parte, anche l'esperienza delle liste bloccate non sembra priva di elementi anche fortemente problematici, come è dimostrato dalla già ricordata esperienza dei "listini" bloccati previsti dalla legge n. 43/1995⁵³.

Come si è detto, in questo panorama di mantenimento, se non di vero e proprio potenziamento, del voto di preferenza l'unica eccezione fino al 2014 era data dalla Toscana, che però si è riallineata alle altre Regioni, anche perché il "surrogato" dell'introduzione di liste bloccate, ovvero la legge regionale sulle c.d. "primarie" (legge reg. n. 70/2004), in assenza dell'attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. non ha dato buona prova di sé, trattandosi di consultazioni facoltative per i partiti e sostanzialmente non vincolanti nell'esito⁵⁴.

e) In premessa, è da sottolineare che nessuna legge elettorale regionale aveva rinnegato le Province quali circoscrizioni territoriali per l'assegnazione dei seggi; e ciò è da rimarcare nel momento in cui la soppressione delle Province da alcuni anni costituisce una proposta ormai ampiamente condivisa.

Ciò detto, una problematica molto presente alle classi politiche regionali è quella della rappresentanza dei territori nella distribuzione dei seggi consiliari.

Il problema si pone perché il sistema elettorale di cui alle leggi n. 108/1968 e n. 43/1995, come tutti i sistemi elettorali a base proporzionale con ripartizione in prima o in seconda battuta a livello centrale (in questo caso, regionale), non può impedire fenomeni di "slittamento" dei seggi: non è quindi garantito che nelle Province sia eletta la quota di seggi spettante in proporzione alla popolazione residente, ma, come dimostra la prassi, vi sono alcuni territori che risultano sistematicamente premiate ed altri sistematicamente penalizzati⁵⁵.

⁵² Per tutti, L. VERZICHELLI, *Élite e carriere politiche regionali dopo venti anni di «prospettiva federale»*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 51 ss.

⁵³ A. FLORIDIA, «*Scendere in campo*»: *l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 92 ss.

⁵⁴ Sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Dem. dir.*, 2005, p. 193 ss.

⁵⁵ A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., p. 238 ss.

Si tratta di un problema che non deve essere enfatizzato, pena l'incisione del principio secondo cui i consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione, senza vincolo di mandato (art. 1, legge n. 108/1968; art. 4, lett. c), legge n. 165/2004), anche se la possibile assolutizzazione di quanto sostenuto nella sent. n. 198/2012 della Corte costituzionale a proposito del diritto dei cittadini ad essere egualmente rappresentati potrebbe indurre a diverse conclusioni, come del resto sembra confermato anche da alcune recenti pronunce giurisprudenziali che sembrano condannare in generale il fenomeno dello "slittamento" dei seggi⁵⁶.

A ciò si aggiunga che la riduzione dei consiglieri regionali, indotta dal d.l. n. 138/2011 rischia di "desertificare" la rappresentanza di territori meno popolosi.

Sul punto, una soluzione minimale ma non irrilevante era quella della legge toscana che garantiva a tutte le Province l'elezione di almeno un consigliere.

Una soluzione assai più incisiva è quella fatta propria dalla legge marchigiana, sostanzialmente trasposta dalle leggi della Campania, della Lombardia e dell'Abruzzo.

La legge reg. Marche n. 27/2004 prevede che i seggi siano assegnati prima a livello regionale e quindi nelle singole Province con un meccanismo matematico, invero assai ingegnoso, tale da impedire in radice fenomeni di "slittamento" dei seggi (art. 19).

Tuttavia, tale meccanismo non impedisce fenomeni di alterazione della corrispondenza tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse Province (così, nelle elezioni regionali lombarde del 2013, nella circoscrizione di Milano la coalizione di centro-sinistra ha conseguito il 44,2% e 7 seggi, quella di centro-destra il 36,4% e 14 seggi), oltre a premiare in termini di seggi liste che in altre circoscrizioni avevano avuto un risultato comparativamente migliore⁵⁷.

f) Un altro punto sul quale le Regioni avrebbero potuto intervenire con soluzioni incisive e innovative è quello della rappresentanza di genere.

Rinviando in questa sede alla vasta produzione dottrinale relativa al prin-

⁵⁶ Con riferimento alle elezioni europee, Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2011, n. 2866, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁷ N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in Consiglio regionale del Piemonte, *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino, 2010, p. 309.

cipio di pari opportunità in materia elettorale⁵⁸, si deve in questa sede osservare che le soluzioni adottate, anche in questo caso, non appaiono particolarmente coraggiose, nonostante gli inequivoci disposti dell'art. 51, comma 1 (come novellato dalla legge cost. n. 1/2003) e, soprattutto, dall'art. 117, comma 7, Cost. e nonostante che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, sussistano in questa materia "resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse" (sent. n. 4/2010).

Infatti, le prime leggi elettorali adottate dopo l'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali non si sono spinte oltre un livello di modesta attuazione di tale principio, ciò che spiega la perdurante insufficienza della rappresentanza femminile nelle assemblee regionali, imponendo ora la presenza di una soglia minima di candidati di uno stesso sesso⁵⁹, ora una blanda sanzione in caso di violazione della presenza minimale dei candidati di uno stesso sesso, consistente nella decurtazione dei rimborsi elettorali (così, le leggi elettorali del Lazio, della Puglia, dell'Umbria).

A fronte di questa deludente attuazione, si deve riscontrare una giurisprudenza amministrativa che si è dimostrata invece assai più coraggiosa, come dimostrato da alcune rilevanti pronunce relative alla composizione delle Giunte regionali⁶⁰.

Anche per reagire a questa deludente prassi normativa, è innanzitutto da segnalare che la recente legge n. 215/2012 (art. 3, comma 1) ha inserito il principio della promozione della rappresentanza di genere nell'art. 4, comma 1, legge n. 165/2004.

In questo contesto, le più recenti leggi regionali hanno individuato soluzioni un po' più coraggiose.

In particolare, le leggi elettorali della Lombardia e del Veneto prevedono che in ogni Provincia le liste siano composte, a pena di esclusione, seguendo l'alternanza di genere; la legge abruzzese, invece, limita la presenza massima di candidati di uno stesso sesso ai tre quinti dei candidati in ciascuna circoscrizione provinciale, a pena di inammissibilità. È da ricordare comunque che le leggi elettorali sopra riportate contemplano la possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza per uno dei candidati della lista circoscrizionale.

⁵⁸ Per tutti, A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁵⁹ Si pensi all'aliquota del 20% prevista dalla legge reg. Calabria n. 22/2007.

⁶⁰ Il riferimento corre innanzitutto a Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, in *www.giustizia-amministrativa.it*, contro la quale la Regione Campania ha sollevato conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, dichiarato inammissibile con la nota sent. n. 81/2012.

Si tratta di soluzioni che, sia pure non irrilevanti, si allontanano da quelle, fatte proprie dalle leggi elettorali della Toscana e della Campania, considerate le più idonee ad attuare il principio della rappresentanza di genere.

Per quanto riguarda la legge toscana in vigore fino al 2014, l'attuazione del principio in questione non passava paradossalmente dalle previsioni espressamente contenute, non prive di ambiguità (in particolare, si pensi al fatto che nei listini regionali, composti fino a cinque componenti, era sufficiente la presenza di una sola candidatura femminile. Nelle circoscrizioni provinciali non potevano essere rappresentati più di 2/3 di candidati dello stesso genere); in realtà l'elemento decisivo era dato dall'abolizione del voto di preferenza, considerato da una parte della dottrina un fattore decisivo di disincentivazione della presenza femminile nelle assemblee legislative⁶¹.

Uno strumento sicuramente efficace è dato dall'introduzione della doppia preferenza di genere nella legge elettorale campana: all'opposto della soluzione toscana, la legge campana utilizza l'arma del voto di preferenza per attuare quanto previsto nell'art. 117, comma 7, Cost., prevedendo cioè che l'elettore possa esprimere una o due preferenze ma in questo caso necessariamente per candidati di sesso diverso (art. 4, comma 3); la stessa legge impone la presenza nelle liste circoscrizionali di almeno un terzo dei candidati di uno stesso sesso (art. 10, commi 2 e 3). È noto che tale previsione, "salvata" dalla Corte costituzionale (sent. n. 4/2010), è stata estesa alle elezioni dei Consigli comunali, in forza della già ricordata legge n. 215/2012. Nelle elezioni campane del 2010 la doppia preferenza di genere ha consentito l'elezione di un numero di donne assai superiore rispetto al passato e ciò è da rimarcare, dato il tradizionale più basso numero di elette che caratterizza le Regioni meridionali.

5. LE PROSPETTIVE DELLE LEGGI ELETTORALI REGIONALI ALLA LUCE DELLA SENT. N. 1/2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

A partire dal 2014, ben otto Regioni sono intervenute in materia di sistema di elezione dei consiglieri: in concreto l'Emilia Romagna ha adottato per la prima volta una legge elettorale, destinata a trovare applicazioni nelle elezioni anticipate indette dopo le dimissioni del Presidente Errani (legge reg. n. 21/2014); altre Regioni sono intervenute o con una riforma integrale

⁶¹ Su tale tesi, invero non assistita da sicuri riscontri nell'esperienza italiana sia consentito un rinvio al mio *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 129-130.

(così, Toscana, Umbria, Puglia, Calabria) o con modifiche parziali su aspetti peraltro non irrilevanti (così, Campania, Marche, Veneto).

Questa “seconda generazione” delle leggi elettorali regionali si spiega con l’“impatto” della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, che anche in dottrina era stato evidenziato come potenzialmente devastante, nella parte in cui, come è noto, essa ha dichiarato l’incostituzionalità della disciplina del premio di maggioranza contenuto nella legge n. 270/2005 in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi per il suo conseguimento⁶². Ed infatti nell’ottobre 2013, ovvero poco prima della pubblicazione della sentenza in questione, il Tar Lombardia solleva questione di legittimità costituzionale della legge elettorale lombarda, richiamandosi, per alcuni profili, all’ordinanza della Cassazione alla base della sent. n. 1/2014⁶³.

La legge reg. Lombardia n. 17/2012 è infatti stata sospettata di incostituzionalità nella parte in cui: *a*) prevede l’assegnazione del premio di maggioranza sulla base del risultato ottenuto dal candidato Presidente più votato, non rilevando affatto i voti della lista (o della coalizione) ad esso collegata; *b*) non impone una soglia minima di voti per l’attribuzione del premio stesso; *c*) fissa soglie di sbarramento differenziate per le liste a seconda della loro appartenenza o meno ad una coalizione il cui candidato Presidente abbia ottenuto almeno il 5% dei voti a livello regionale.

Un secondo fattore che ha indotto le Regioni a intervenire in materia elettorale è stata l’esigenza del contenimento della frammentazione (che le leggi elettorali della “prima generazione” non contrastavano), da un lato, e l’evoluzione del sistema politico in una direzione tri o addirittura multipolare, superando quell’assetto bipolare che si era progressivamente radicato fino dalle elezioni del 1995.

Peraltro, tra tali due ordini di fattori, pure diversi l’uno dall’altro, vi è un

⁶² Sull’impatto della sent. n. 1/2014 sui sistemi elettorali regionali, cfr., in particolare, R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2013; M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post “porcellum”*, in *Le Regioni*, 2014, p. 471 ss.; A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4167 ss.; M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 130 ss.; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, p. 143 ss.

⁶³ Tar Lombardia Milano, sez. III, ord. n. 2261/2013, rinvenibile in *www.giustizia-amministrativa.it*; sul punto M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 130 ss.

collegamento: è in effetti il successo del Movimento 5 Stelle nelle elezioni del 2013 che a livello nazionale ha segnato il brusco arresto del formato bipolare del sistema politico, evidenziando, come non era accaduto in precedenza, la torsività del sistema elettorale derivante dal premio di maggioranza⁶⁴.

Come è noto, la sent. n. 193/2015 della Corte costituzionale non ha contribuito a risolvere tutti i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Tar Lombardia, peraltro senza richiamarsi al passo della sent. n. 1/2014, in cui si afferma che l'incostituzionalità della disciplina del premio di maggioranza per le assemblee parlamentari nazionali si basa anche sul fatto che ad esse, in quanto sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.) "sono affidate funzioni fondamentali, dotate di 'una caratterizzazione tipica ed infungibile' (sent. n. 106/2002), 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".

In particolare, la sent. n. 193/2015 non si è pronunciata sulla disciplina del premio di maggioranza poiché "la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente"⁶⁵.

Viceversa, per quanto riguarda l'individuazione delle soglie di sbarramento, la Corte ha deciso per l'infondatezza della questione, ritenendo che essa rientri nella discrezionalità del legislatore regionale "che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità" e richiamando a tale proposito l'analoga disciplina già contenuta nella legge n. 43/1995. Assai interessante è il passo della pronuncia nella quale è giustificato il collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, da un lato, per la coerenza "con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto

⁶⁴ Come è noto, alla Camera la coalizione guidata da Bersani ha ottenuto i 340 seggi del premio di maggioranza, avendo ottenuto meno del 30% dei voti (esattamente il 29,55%).

⁶⁵ Sulla sentenza in questione, in particolare, R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost. 24 settembre 2015, n. 193*, in *Foro it.*, 2015, I, c. 3368 ss.; A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in www.giurcost.org; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it.

direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*” e, dall’altro, per il più generale nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale.

Sul punto, è appena il caso di osservare che tale correlazione⁶⁶ avrebbe dovuto essere richiamata ancora più per la disciplina del premio, determinante nella logica del principio del *simul stabunt, simul cadent*, che presuppone un modello di “immedesimazione” tra elezione del Presidente della Regione ed elezione del Consiglio⁶⁷.

Eppure, sulla disciplina del premio la Corte, forse non del tutto persuasivamente, si trincerava nell’irrelevanza della questione, in quanto meramente ipotetica⁶⁸.

In ogni caso, anche questa vicenda ha contribuito ad assecondare una “seconda ondata” di leggi elettorali regionali.

Tra le Regioni che si sono dotate di una nuova legge elettorale è da ricordare innanzitutto l’Emilia Romagna. La legge reg. n. 21/2014 prevede un complesso meccanismo di ripartizione dei seggi, non dissimile da quello desumibile dalla legge n. 108/1968 (come modificata dalla legge n. 43/1995), con la soppressione del listino regionale e l’assegnazione di un premio di maggioranza, fissato, in linea di principio, in nove seggi, tratto direttamente nelle circoscrizioni provinciali. L’art. 13, comma 2, prevede che, se nella ripartizione circoscrizionale la lista (o coalizione) collegata al Presidente eletto abbia già ottenuto 25 seggi (più il Presidente, ovvero la metà dei seggi), ad essa spetti un premio nella misura di ulteriori 4 seggi. Qualora invece essa non abbia ottenuto tale aliquota di seggi, riceve l’intero premio, ed anche ulteriori seggi aggiuntivi (sottratti alle altre liste e coalizioni di liste) allo scopo di consentire il raggiungimento della soglia di 27 seggi, oltre al Presidente, sempre che essa abbia ottenuto almeno il 40% dei voti. Il sistema elettorale è quindi sostanzialmente *majority assuring* ma non mancano problemi legati al difetto di monotonicità⁶⁹.

⁶⁶ Sulla quale, per tutti, M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, cit.

⁶⁷ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 255.

⁶⁸ È appena il caso di ricordare che la pronuncia in questione non appare del tutto in asse con la sent. n. 1/2014, laddove il giudizio di legittimità costituzionale della legge n. 270/2005 è operato a prescindere da ogni riferimento all’esito delle elezioni: R. ROMBOLI, *Nota*, cit., c. 3368.

⁶⁹ Infatti con queste aliquote la coalizione vincente ottiene 28 seggi partendo da 25 nei collegi provinciali; ne ottiene potenzialmente 33 partendo da 24.

Per quanto riguarda la nuova legge elettorale della Toscana (legge reg. n. 51/2014)⁷⁰, è da osservare, in primo luogo, che essa rappresenta la terza legge elettorale nell'ultimo decennio e, come le precedenti (leggi reg. n. 25/2004; n. 50/1999), è approvata alla vigilia delle consultazioni regionali⁷¹. È evidente come non possa non destare perplessità il fatto che le ultime tre elezioni regionali si siano svolte nella vigenza di nuove (o parzialmente nuove) leggi elettorali, essendo principio generalmente condiviso quello secondo cui i sistemi elettorali hanno necessità di più applicazioni per poter radicare compiutamente i propri effetti.

I capisaldi di questa riforma sono:

- a) introduzione del sistema del doppio turno per l'elezione del Presidente qualora nessun candidato ottenga al primo turno almeno il 40% dei voti validi;
- b) determinazione di un premio di maggioranza variabile tra il 57,5 e il 60% dei seggi in favore della lista o coalizione di liste collegate al candidato Presidente eletto⁷²;
- c) mantenimento della possibilità del voto disgiunto;
- d) mantenimento della soglia minima di seggi per le coalizioni e liste di minoranza nella misura massima del 35%;
- e) individuazione di soglie di sbarramento differenziate per le liste in coalizioni che conseguano più del 10% dei voti nella misura del 3% e per le

⁷⁰ Sulla nuova legge elettorale toscana cfr., in particolare, E. CATELANI, *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014, n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2014; L. GORI, *Il corpo elettorale ed il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti*, cit., p. 41 ss.; M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *le Regioni*, 2014, p. 1237 ss.

⁷¹ Elemento, quest'ultimo, che sembra collidere con il "codice di buona condotta elettorale" elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d. "Commissione di Venezia") nell'ambito del Consiglio d'Europa (la stabilità del diritto elettorale è affermata come fondamentale anche dalla Corte Edu). Su tale atto, da ultimo, G. PICCIRILLI, *L'aggiornamento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 151 ss.

⁷² Precisamente, il premio è pari ad almeno il 60% dei seggi se il candidato Presidente eletto ha ottenuto più del 45% dei voti nel primo turno di votazione; ad almeno il 57,5% dei seggi se ha conseguito un numero di voti compreso tra il 40 e il 45% dei voti nel primo turno di votazione ovvero se è proclamato eletto a seguito del secondo turno.

liste singole (o facenti parte di coalizioni che non superino il 10%) nella misura del 5%;

f) mantenimento della ripartizione dei seggi a livello regionale e successiva redistribuzione nelle circoscrizioni provinciali, con lo “spacchettamento” della sola circoscrizione di Firenze in tre collegi plurinominali⁷³;

g) mantenimento della garanzia dell’elezione di almeno un consigliere in ciascuna circoscrizione;

h) reintroduzione del voto di preferenza nella forma della doppia preferenza di genere⁷⁴, con la possibilità di “listini” regionali facoltativi di partito;

i) abrogazione della legge regionale sulle primarie⁷⁵.

Come si vede, è soprattutto alla luce dei contenuti della sent. n. 1/2014 che si spiegano due delle scelte più qualificanti di essa, ovvero la previsione del ballottaggio tra i due candidati Presidenti più votati, qualora nessuno abbia ottenuto al primo turno almeno il 40% dei voti (art. 15) e la reintroduzione del voto di preferenza (salva la previsione dei listini di partito bloccati, facoltativi: rispettivamente artt. 15 e 8, comma 3).

Eppure, entrambe le previsioni appaiono non prive di aspetti problematici: quanto al ballottaggio, esso, alla stregua della giurisprudenza costituzionale più recente (sent. n. 275/2014) potrebbe costituire un istituto idoneo a rendere ragionevole la disciplina del premio di maggioranza⁷⁶; tuttavia, la soglia per il ballottaggio (40%) appare non solo configurare una eventualità “remota, considerando la storia politica della Toscana” ma essa è anche

⁷³ In concreto, solo per quanto riguarda Firenze, i seggi sarebbero attribuiti in prima battuta sull’intera Provincia e quindi nei collegi, allo scopo non dichiarato di massimizzare gli effetti dello “slittamento” dei seggi che favoriscono questa circoscrizione provinciale.

⁷⁴ Addirittura con modalità di espressione “facilitata” dalla presenza dei nomi dei candidati sulla scheda elettorale (art. 13, comma 2).

⁷⁵ Sulla legge toscana relativa alle consultazioni primarie si vedano, per tutti, C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 2005, p. 441 ss.; E. ROSSI, L. GORI, *Le “primarie” in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 619 ss. e, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali*, cit., p. 193 ss.

⁷⁶ In tale sentenza, relativa alla legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige si legge, in particolare, che “nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell’elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l’effetto di trascinarsi che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l’attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell’ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo” (*Considerato in diritto*, n. 3.2).

“inusuale nella legislazione elettorale e inopinatamente bassa”⁷⁷ e tale da dare luogo, potenzialmente, ad esiti poco ragionevoli qualora due candidati superino tale soglia (eventualità fattualmente improbabile ma teoricamente non impossibile) o se un solo candidato superi tale soglia ma un altro candidato segua a poca distanza. Ma poi, nonostante quanto affermato nella citata sent. n. 275/2014⁷⁸, la torsività del sistema elettorale appare comunque, almeno potenzialmente, non irrilevante, alla luce, per così dire, del combinato disposto della previsione del premio di maggioranza e delle soglie di sbarramento previste per le coalizioni e per le singole liste⁷⁹.

Quanto alla reintroduzione del voto di preferenza, essa appare da rimarcare perché si tratta di una soluzione non imposta dalla sent. n. 1/2014 (le liste provinciali sono brevi, essendo composte da non più di quattro candidati) ma determinata da ragioni più propriamente politiche, ovvero l’esigenza di superare l’“anomalia” della legge elettorale toscana su questo punto.

La reintroduzione del voto di preferenza, nella forma della doppia preferenza di genere (art. 15, comma 3), si è accompagnata, come si è detto, alla discutibilissima previsione di un listino regionale bloccato facoltativo che, a tacer d’altro, finisce per demandare ai partiti una parte della scelta della rappresentanza⁸⁰. Né la gravità di questo rilievo è attenuata dal fatto

⁷⁷ E. RIGHI, *La nuova legge elettorale della Toscana*, cit., pp. 50-51.

⁷⁸ Sulla quale G. DELLEDONNE, «Base proporzionale» e premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4698 ss.; 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 *Rass. parl.*, 2015, p. 171 ss.; D. GIROTTI, *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*, in *Le Regioni*, 2015, p. 519 ss.

⁷⁹ La previsione del ballottaggio non appare scontata in punto di legittimità costituzionale alla luce del fatto che l’art. 4 della legge n. 165/2004 impone il vincolo della contestualità delle elezioni del Presidente e del Consiglio (sul punto, comunque, si è distinto tra “contestualità” come contemporaneità e “immedesimazione” delle due elezioni: M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 255; sul punto, in particolare, M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., p. 284 ss.; G. PERNICIARO, *Autonomia politica*, cit., p. 102 ss.). Sul punto è comunque da sottolineare che l’art. 72, comma 1 del d.lgs. n. 267/2000 prevede che nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti il Sindaco sia eletto a suffragio universale “contestualmente all’elezione del Consiglio comunale”, pur essendo prevista l’eventualità del ballottaggio.

⁸⁰ In tal modo, infatti, il voto di preferenza, reintrodotta dalla proposta in oggetto, finisce per assumere un peso diverso a seconda delle determinazioni delle singole liste. Peraltro, tale tesi è stata disattesa dal Collegio di garanzia statutaria, sul presupposto che i “listini

che nelle elezioni del 2015 un solo consigliere è stato eletto con questa modalità⁸¹.

La reintroduzione del voto di preferenza rende infine ragione dell'abrogazione della legge regionale sulle primarie, travolta altresì dalle polemiche sui costi della politica; anche in questo caso si tratta di una scelta prevalentemente politica (salvo ritenere che il sistema di primarie facoltative e non vincolanti nell'esito previste da tale legge si traduca in una forma di contribuzione ai partiti o ai movimenti politici, vietata in forza dell'art. 2, comma 1, lett. g), d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012).

Un altro aspetto da sottolineare è la differenziazione delle soglie di sbaramento, che è stata "salvata" in generale dalla sent. n. 193/2015, con riferimento alla legge lombarda.

Come si è già accennato, la *ratio* di tale previsione è quella di fondare un modello che, senza combattere efficacemente la frammentazione, tende ad incanalarla in coalizioni proprio per questo eterogenee. Peraltro, rimane dubbia una differenziazione che in pratica colpisce le forze politiche piccole che non accettino di entrare in una delle coalizioni principali (o non siano accettate da esse).

Alla luce della sent. n. 193/2015 è poi da escludere che l'assegnazione del premio alle liste collegate al Presidente eletto a prescindere dai voti di queste ultime configuri un vizio di legittimità costituzionale della nuova legge.

La nuova legge umbra (legge reg. n. 4/2015) tecnicamente si pone come una novellazione della legge reg. n. 2/2010 che a sua volta aveva parzialmente "recepito" la legislazione statale, dando luogo ad un impervio "intarsio normativo"⁸². In realtà il sistema elettorale delineato dalla legge del 2015, che è stato applicato per la prima volta nelle successive elezioni regionali, supera, si potrebbe dire, *in toto* quello delineato dalla legge del 2010.

In concreto, i seggi sono assegnati in un collegio unico regionale. È previsto un premio di maggioranza *majority assuring* in favore della lista o coalizione di liste collegata al Presidente eletto in una misura fissa (12 seggi su 20), garantendo quindi comunque 8 seggi alle coalizioni o liste di minoran-

facoltativi" non violino la libertà di voto degli elettori (la deliberazione 24 settembre 2014, n. 1 è pubblicata nel *Bollettino ufficiale* della Regione, n. 45, parte I, 30 settembre 2014). Sul punto, da ultimo, L. GORI, *Candidature bloccate e voto di preferenza fra Corte costituzionale e Collegio toscano di garanzia statutaria*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 745 ss.

⁸¹ Infatti, il listino facoltativo è stato utilizzato solo dalla Lega Nord (per un candidato poi risultato eletto) e da "Lega Toscana – Più Toscana" (che non ha ottenuto alcun seggio).

⁸² Sono evidenti i rischi sul piano interpretativo di tale complessa articolazione normativa.

za. È eliminato il voto disgiunto per cui il voto attribuito al solo candidato Presidente si trasmette a favore della lista o coalizione di liste ad esso collegate.

All'interno delle coalizioni conseguono seggi le liste che abbiano ottenuto almeno il 2,5% dei voti⁸³. È poi curiosamente prevista un'aliquota massima di seggi ottenibile da una lista facente parte della coalizione di maggioranza (10 seggi) per cui quelli ulteriori al decimo sono attribuiti alle altre liste della stessa coalizione, ove esistenti, la cui cifra elettorale espressa in termini di voti validi nell'intera circoscrizione regionale sia pari o superiore al 2,5% del totale dei voti validamente espressi a livello regionale⁸⁴.

Infine, come nella legge toscana, è prevista la doppia preferenza di genere.

Del tutto diversa è la nuova legge elettorale pugliese (legge reg. n. 7/2015) che prevede un meccanismo di ripartizione dei seggi del tutto peculiare, per cui 23 sarebbero eletti nelle circoscrizioni provinciali (con il metodo del quoziente naturale) e 27 a livello regionale (ancorché tratti dalle singole circoscrizioni) in modo tale che alla lista (o alla coalizione di liste) collegata al Presidente eletto spetti una percentuale di seggi variabile tra il 54 e il 60%⁸⁵.

Sono poi previste soglie di sbarramento piuttosto elevate: per le coalizioni e le liste presentatesi singolarmente l'8% a livello regionale; per le liste all'interno delle coalizioni che abbiano superato la soglia di sbarramento, il 4% a livello regionale.

Della precedente legge rimane la possibilità del voto disgiunto, la preferenza unica (e le previsioni di favore nei confronti del voto di preferenza).

Infine, la legge elettorale calabrese è stata oggetto di più interventi, talvol-

⁸³ Sull'interpretazione di tale soglia, cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 dicembre 2015, n. 5720, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸⁴ Peraltro, questa previsione si applica solo in favore delle liste che non abbiano ottenuto seggi né a quoziente intero, né con i voti residuati, secondo la graduatoria decrescente dei voti validi conseguiti dalle liste stesse, ad iniziare, con l'attribuzione di un seggio, dalla lista della coalizione la quale ha conseguito la maggiore cifra elettorale e, in ogni caso, fino ad un massimo di due liste; a parità di voti validi tra le liste si procede a sorteggio. È poi previsto che nel caso in cui una o più liste della coalizione interessata dall'attribuzione del seggio nei termini esposti nel testo, che superano il 2,5% del totale dei voti validi, abbiano ottenuto seggi sulla base della graduatoria dei voti residuati, il numero massimo di due liste è ridotto di un numero corrispondente di liste. La lista alla quale sarebbero spettati dieci o più seggi consegue il numero di seggi spettanti alla coalizione che residua dall'applicazione dei criteri indicati nel testo.

⁸⁵ Precisamente: il 60% dei seggi, se il candidato Presidente eletto ha ottenuto almeno il 40% dei voti; il 56% se ha ottenuto tra il 33 ed il 39,99% dei seggi; il 54% se ha ottenuto meno del 33% (art. 8). Si tratta quindi di un premio non irrilevante.

ta discutibili, come, ad esempio, la legge reg. n. 8/2014 che aveva previsto, peraltro in termini del tutto oscuri, una soglia altissima (15% per le liste regionali), tanto da indurre il Governo a impugnare la relativa disposizione, *ex art. 127 Cost.*

A seguito dell'entrata in vigore della legge reg. n. 19/2014 (peraltro impugnata dinanzi alla Corte costituzionale perché adottata dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio*), il Consiglio regionale è eletto con un sistema proporzionale corretto da un premio di maggioranza certo, pari a 6 seggi su un totale di 30, con possibilità di ampliamento allo scopo di consentire alla lista o coalizione di liste collegata al Presidente eletto di conseguire almeno il 55% dei seggi (ma in questo caso con una corrispondente riduzione dei consiglieri spettanti alle minoranze e quindi eliminando l'eventualità di seggi aggiuntivi). Rimane la possibilità di un dimezzamento qualora la coalizione o la lista singola collegata al Presidente eletto abbia ottenuto nella ripartizione dei 4/5 dei seggi a livello circoscrizionale almeno 15 consiglieri (in questo senso rimangono i problemi già visti di monotonicità).

Per quanto riguarda la questione delle soglie di sbarramento, è previsto che non siano ammesse al riparto dei seggi le liste circoscrizionali il cui gruppo, anche se collegato a una lista regionale (composta dai soli candidati Presidenti) che abbia superato la percentuale dell'8%, non abbia ottenuto, nell'intera Regione, almeno il 4% dei voti validi.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge reg. n. 1/2005 sembra poi esclusa la possibilità del voto disgiunto.

Un'ulteriore novità è data dall'individuazione degli ambiti nei quali sono assegnati i seggi: in luogo delle Province sono individuate tre circoscrizioni (nord, centro e sud)⁸⁶; per quanto riguarda la circoscrizione centro è previsto che le liste in essa presentate siano composte, a pena di inammissibilità, in modo che ci sia almeno un candidato residente per ciascuna delle province corrispondenti.

Tra le Regioni che sono intervenute più limitatamente sulle precedenti leggi elettorali, le Marche hanno modificato la disciplina del premio di maggioranza, nella direzione di un premio variabile: alla coalizione vincente spetta infatti un numero di consiglieri che può oscillare tra 16 e 18⁸⁷. È

⁸⁶ Quella nord comprende i Comuni della Provincia di Cosenza; quella centro i comuni delle Province di Catanzaro, Crotona e Vibo Valentia; quella sud i Comuni della Provincia di Reggio Calabria (art. 1, comma 2-ter, legge reg. n. 1/2005, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. c), legge reg. n. 8/2014).

⁸⁷ Precisamente, 18 se la coalizione vincente ha ottenuto almeno il 40% dei voti; 17 se

interessante notare che le novità introdotte con la legge reg. n. 5/2015 sono tali da rendere il sistema elettorale non *majority assuring* poiché il premio scatta solo se la lista o la coalizione di liste vincitrice abbia ottenuto almeno il 34% dei voti.

È stata poi introdotta, come in altre Regioni, la limitazione a due mandati per i Presidenti eletti e la possibilità di assessori esterni al Consiglio (art. 3-*bis*, legge reg. n. 27/2004, introdotto dall'art. 2, legge reg. n. 5/2015).

Per quanto riguarda la Regione Campania, viene introdotta una soglia di sbarramento pari al 3% riferita però alle sole liste che non siano collegate a candidati Presidenti che non abbiano raggiunto il 10%⁸⁸. Viene modificata la disciplina del premio di maggioranza, anche in questo caso fissando una entità variabile tra un minimo di 30 a un massimo di 32 consiglieri. Diversamente dalla legge marchigiana il sistema campano è *majority assuring*.

Infine, la legge veneta (legge reg. n. 1/2015) interviene su aspetti più limitati, non toccando quindi i tratti essenziali del sistema elettorale disciplinato dalla legge reg. n. 5/2012⁸⁹.

Come si vede, diversamente da quelle entrate in vigore fino al 2014, le leggi elettorali di “seconda generazione” evidenziano maggiori elementi di differenziazione rispetto al modello desumibile dalla legge reg. n. 43/1995.

Certo, di tale ultima legge rimangono tre capisaldi, presupposti dalla legge n. 165/2004, ovvero una distribuzione dei seggi di tipo proporzionale, la correzione data dal premio di maggioranza, il voto di preferenza.

Ma all'interno di queste scelte comuni sussistono ormai variabili significative, quanto alla formula utilizzata per la assegnazione dei seggi, al carattere fisso o variabile del premio e al suo carattere decisivo o meno, la preferenza unica ovvero la doppia preferenza di genere.

Al di fuori di esse, se la scelta prima univoca per la distribuzione dei seggi a livello provinciale è stata abbandonata dalle nuove leggi dell'Umbria e più limitatamente della Calabria e della Toscana, oggi le distinzioni più significative attengono alla quantificazione del premio, all'ammissibilità o meno del voto disgiunto e alla disciplina delle soglie di sbarramento.

ha ottenuto tra il 37 e il 39,99%; 16, se ha ottenuto tra il 34 e il 36,99% (art. 19, legge reg. n. 27/2004, come modificato dall'art. 10 della legge reg. n. 5/2015).

⁸⁸ L'innalzamento dal 5 al 10% è stato discutibilmente deciso da una legge collegata alla legge di stabilità regionale, approvata a seguito dell'apposizione della questione di fiducia (art. 1, comma 196, legge reg. n. 16/2014).

⁸⁹ Così, ad esempio, è stato posto un limite alla rieleggibilità dei consiglieri regionali (art. 6, comma 3-*bis*, legge reg. n. 17/2012); è introdotto un limite massimo alle candidature per le circoscrizioni di Belluno e Rovigo (5: art. 13, comma 5-*bis*).

A tale proposito, si riscontrano ormai differenze molto significative nelle diverse Regioni, anche se la tendenza in atto appare quella verso un innalzamento delle soglie. A questo si deve aggiungere la riduzione ormai generalizzata e quantitativamente significativa del numero dei consiglieri regionali, indotta dal d.l. n. 138/2011, che finisce per atteggiarsi come un ulteriore, e potenzialmente significativo, fattore selettivo nell'ottica della rappresentanza.

Ciò detto, però, non si debbono ricondurre le problematiche della frammentazione alla sola determinazione di una soglia di sbarramento.

In primo luogo, non si deve dimenticare che, ai fini dell'elezione del Presidente e quindi dell'assegnazione del premio di maggioranza, i voti delle liste che rimangano escluse dalla rappresentanza rimangono comunque rilevanti e potenzialmente decisivi nel caso di una competizione giocata su uno scarto di voti minimo.

Individuazione di una soglia di sbarramento facilmente superabile; elezione diretta del Presidente della Regione a turno unico (fatta eccezione per la legge elettorale toscana), con trasferimento al candidato Presidente del voto dato ad una qualunque lista della coalizione ad esso apparentata sono fattori che hanno esaltato il fenomeno delle "coalizioni acchiappatutto" (con la conseguente necessità di fatto di "compensare" in qualche modo le liste rimaste escluse dall'assegnazione dei seggi): non è allora un caso che, nelle elezioni regionali, ad una più compiuta bipolarizzazione della competizione elettorale, tra il 1995 ed il 2015, abbia corrisposto un alto aumento del numero delle liste presentate e delle liste che abbiano conseguito seggi⁹⁰.

In effetti, sono rilevanti, e ormai ampiamente studiate, le cause non elettorali della frammentazione, si potrebbe dire "pre" e "post" elettorali.

Tra le prime, si debbono ricordare, ad esempio, la disciplina della presentazione delle liste elettorali, a proposito della quale quasi tutte le leggi elettorali regionali contengono previsioni discutibilmente generose, comunque "conservative" rispetto alle formazioni politiche già presenti nei Consigli regionali (tra questi la legge elettorale veneta), e talvolta di dubbia costituzionalità, laddove consentono l'esenzione dalla raccolta delle firme di liste di fatto estranee alla realtà regionale (si pensi a quelle clausole di esenzione in favore di partiti che facciano riferimento a gruppi parlamentari o a componenti politiche nel gruppo misto)⁹¹.

Tra le seconde, rileva, in particolare, la disciplina dei gruppi consiliari sulla quale è dovuto intervenire, ancora una volta discutibilmente, la norma-

⁹⁰ F. MUSELLA, *Il premio di maggioranza nelle regioni italiane*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza*, Roma, Carocci, 2011, p. 175 ss.

⁹¹ Così, ad esempio, art. 6, legge reg. Puglia n. 7/2015.

tiva statale (d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012), per reagire ad una prassi regionale (statutaria o desumibile dai regolamenti interni dei Consigli regionali) favorevole, salvo eccezioni, all'ossimoro dei "gruppi monocellulari".

Rimane però l'impressione che, nonostante questa maggiore differenziazione nella disciplina elettorale, le elezioni regionali continuino a definirsi "di secondo ordine"⁹²; tale carattere non è venuto meno nel periodo più recente nel quale il rinnovo dei Presidenti e dei Consigli avviene ormai a scadenze diverse nelle singole Regioni a statuto ordinario, in quanto sia l'offerta elettorale sia l'interpretazione dei risultati appare rispondere a logiche politiche nazionali⁹³.

Vi è poi da chiedersi se tale varietà possa considerarsi una tendenza destinata a consolidarsi ovvero sia frutto di una contingenza destinata a essere presto superata: il pensiero corre, in particolare alla proposta di revisione costituzionale "Renzi-Boschi" che, come è noto, sembra porre un tessuto di regole di composizione del nuovo Senato tali da richiedere una maggiore omogeneizzazione dei sistemi elettorali regionali, pur non modificando l'art. 122, comma 1, Cost. Il nuovo art. 57 Cost. prevede infatti un'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori (comma 2). A parte l'improprietà di tale formulazione per quelle Regioni e Province autonome che si attesteranno sul minimo degli eletti (2, ai sensi del comma 3)⁹⁴, il metodo elettorale è demandato ad una futura legge statale (approvata con il procedimento bicamerale) anche se nel comma 6 è precisato che "i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio", mentre nel precedente comma 5, nel quadro della disciplina della durata del mandato dei senatori è impropriamente contenuto un riferimento alla "conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi".

⁹² Sul punto, per tutti, K. DETTERBECK, *Regional elections in comparative perspective: variations in political space*, in *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno internazionale SISE*, Torino 2010, p. 21 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁹³ Spunti in questo senso, da ultimo, in F. TRONCONI, *Struttura della competizione politica*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, cit., p. 63 ss.

⁹⁴ Secondo il censimento del 2011 si tratta di Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna.

Quale che sia l'interpretazione di questa certo non felice disposizione, il riferimento alla "composizione di ciascun Consiglio" richiama le scelte determinate dalla legge elettorale regionale, mentre il vincolo di conformità alle scelte espresse dagli elettori parrebbe alludere ad una sorta di "indicazione" dei senatori in sede di elezioni regionali. Tutto sembra allora andare nella direzione di un'implementazione dei contenuti della legge n. 165/2004, quantomeno al fine di non creare ingiustificabili diversificazioni nella composizione di un ramo del Parlamento nazionale.

Se sarà così, il disegno del riformatore costituzionale appare connotato da una coerenza di fondo, desumibile anche dalle proposte di revisione dell'art. 117 Cost.: la riduzione dell'autonomia politica e legislativa delle Regioni.