

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo III

(Estratto)

EDITORIALE

“Sistemi di elezione” e “materia elettorale” nelle Regioni

di Alessio Rauti

(Ricercatore di Diritto costituzionale, Università “*Mediterranea*” di Reggio Calabria)

e Lara Trucco*

(Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Genova)

(data di pubblicazione: 16 giugno 2017)

* Il contributo è frutto di una riflessione comune, ma i §§ 3 e 4 sono da attribuirsi specificamente a Alessio Rauti e gli altri a Lara Trucco.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Quale definizione di “sistema elettorale” regionale? – 3. Il sistema elettorale regionale nel quadro dei “principi fondamentali” dello Stato. – 4. Segue: ...e della forma di governo regionale. 5. L’“autonomia elettorale” delle regioni a statuto speciale. – 6. Le regioni ordinarie tra statuti e leggi elettorali. – 7. Giustizia elettorale e sistemi di elezione regionali. – 8. Segue. ...e la cd. “fase preparatoria” delle elezioni (regionali). – 9. L’autonomia elettorale tra scandali e crisi economica.

1. “Passate le tempeste”, approfittando dell’apparente momento di quiete, nel fascicolo n. 3/17 della *Rivista DR* è parso opportuno esaminare lo stato dei “sistemi di elezione” delle e nelle varie Regioni, ad oltre quindici anni, ormai, dalle riforme costituzionali che hanno attribuito loro la relativa competenza e dopo che del tema si è occupata, oltre che molta giurisprudenza (specialmente costituzionale), anche ampia parte della dottrina, pure nell’ambito di questa *Rivista* e delle collegate iniziative scientifiche ed editoriali (si pensi, ad es., ai volumi *Diritti ed autonomie territoriali* e *Rappresentanza politica e autonomie*).

Non è questa la sede in cui indagare più dello stretto necessario le cause delle intemperie qui metaforicamente evocate, segnate, in fondo, dalla travagliata ricerca di un qualche punto di equilibrio tra le ragioni dell’autonomia e quelle del centralismo democratico. Quel che preme considerare è il ruolo di rilievo svolto dalla “gestione” della materia nel farsi, per così dire, dell’identità degli enti territoriali, e di cui però molte Regioni, all’atto concreto, hanno faticato ad “appropriarsi”, esibendo una certa refrattarietà ad usufruire dei rinnovati spazi d’intervento resi disponibili dalla riforma.

Atteggiamento, questo, che, per vero, sembra possibile almeno in parte ascrivere alle difficoltà (specie iniziali), a soddisfare la previsione di rango costituzionale del cd. “*tandem* procedurale”, costituito (in base al noto art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999) dalla necessaria consequenzialità tra Statuto (*prius*) e legge elettorale (*posterius*) (fatta peraltro valere dalla Corte cost. nella [sent. n. 45 del 2011](#)). Là dove pure la resa non infrequentemente congeniale alla realtà locale del regime transitorio può aver, dal canto suo, disincentivato la messa a punto tempestiva di una normativa autonoma (ciò che, del resto, parrebbe confermato dall’appiattimento sul modello istituzionale statale, da parte di pressoché tutti gli statuti regionali, non senza conseguenze di rilievo sul sistema per l’elezione degli organi regionali). Così che, ad oggi, come si rileva dalla tabella qui sotto riportata, se si guarda alle Regioni a Statuto ordinario, ci si avvede di come ancora manchino

all'appello "elettorale" la Liguria, il Piemonte, la Basilicata, così come il Molise (che pure di recente si è data un proprio Statuto).

REGIONE	STATUTO	LEGGE ELETTORALE
Abruzzo	L.r. 10 gennaio 2007, n. 1	L. r. 2 aprile 2013, n. 9
Basilicata	L.r.st. 17 novembre 2016, n. 1	√
Calabria	L. r. 19 ottobre 2004, n. 25	L. r. 7 febbraio 2005, n. 1
Campania	L. r. 28 maggio 2009, n. 6	L. r. 27 marzo 2009, n. 4
Emilia Romagna	L. r. 31 marzo 2005, n. 13	L.r. 23 luglio 2014, n. 21
Friuli Venezia Giulia	L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1	L. r. 18 giugno 2007, n. 17
Lazio	L. r. st. 11 novembre 2004, n. 1	L. r. 13 gennaio 2005, n. 2
Liguria	L. r. st. 3 maggio 2005, n. 1	√
Lombardia	L. r. st. 30 agosto 2008, n. 1	L. r. 31 ottobre 2012, n. 17
Marche	L. r. st. 8 marzo 2005, n. 1	L. r. 16 dicembre 2004, n. 27
Molise	L. r. 18 aprile 2014, n. 10,	√
Piemonte	L. r. st. 4 marzo 2005, n. 1	√
Puglia	L. r. 12 maggio 2004, n. 7	L. r. 28 gennaio 2005, n. 2
Sardegna	L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3	L. r. 6 marzo 1979, n. 7 L. r. st. 12 novembre 2013, n. 1
Sicilia	R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455	L. r. 20 marzo 1951, n. 29
Toscana	L. r. 11 febbraio 2005	L. r. 26 settembre 2014, n. 51
Trentino Alto Adige	L. cost. 26 febbraio 1948, n. 5	L. p. Bolzano 14 marzo 2003, n. 4 L. p. Trento 5 marzo 2003, n. 2
Umbria	L. r. 16 aprile 2005, n. 21	L. r. 4 gennaio 2010 n. 2
Valle d'Aosta	L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4	L. r. 12 gennaio 1993, n. 3
Veneto	L. r. st. 17 aprile 2012, n. 1	L. r. 16 gennaio 2012, n. 5

2. La scelta avviata nella prima metà degli anni Novanta (v. la legge n. 43 del 1995), confermata, poi, nella seconda metà della stessa decade (dalla più sopra richiamata legge cost. n. 1 del 1999) e consolidata, quindi, in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione, di intervenire sull'allocazione della materia elettorale, fissandola nel quadro della competenza ripartita tra Stato e Regioni, può, dunque, essere vista come uno dei primi e più lampanti segnali del cambiamento in atto di un certo stato di cose con riguardo non solo alla forma di governo "regionale" (a cui, com'è noto, sarebbero state destinate a subentrare potenzialmente molteplici forme di governo "regionali"), ma anche e più ampiamente della stessa forma di Stato (in una direzione più marcatamente "regionalista"). Nondimeno – e con questo veniamo al punto – un tale settore non è stato risparmiato dalla più ampia situazione di conflittualità che, specie all'indomani della Riforma del Titolo V della Costituzione, ha contraddistinto i rapporti tra Stato e Regioni. Per cui la stagione delle riforme elettorali regionali ha finito, pure per propria parte, per essere alimentata e, nel contempo, per alimentare, come potrà emergere dai contributi del *Fascicolo*, un primo tipo di "turbolenze", indirizzandone immancabilmente gli esiti verso il tavolo della Consulta.

Al proposito, interessante è notare come sebbene, nel porre le basi della propria giurisprudenza, il nostro giudice costituzionale avesse avuto cura di operare una qualche *actio finium regundorum* della "materia elettorale" (v., ad es., la [sent. n. 196 del 2003](#), ed in seguito la [sent. n. 68 del 2010](#) e la [sent. n. 236 del 2010](#)), sia stato solo di recente che la stessa, proprio nella prospettiva di diritto regionale, abbia fornito una qualche definizione di «sistema di elezione», col chiarire che l'espressione si riferisce «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 [...] nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (v. la [sent. n. 151 del 2012](#), al § 6.1.2. c.d.).

Una tale connotazione estensiva del "sistema di elezione" regionale, in quanto «comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale», ha finito per calamitarvi, tra l'altro, «la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali» (incluse, ad es., le norme sul rimborso delle spese sostenute dai movimenti e partiti

politici per le campagne elettorali regionali, che si suole ricondurre nell'ambito della cd. "legislazione elettorale di contorno"). Esito, questo, a cui non si sarebbe verosimilmente approdati se si fosse adottata, invece, una definizione più restrittiva, focalizzata sulle fasi di articolazione delle preferenze individuali in voti e di conversione dei voti in seggi. Peraltro, proprio la ricordata sentenza del 2012 ha dimostrato come tale interpretazione estensiva possa condurre ad un'ulteriore erosione della competenza regionale, alla luce dell'irresistibile tendenza statale a spacciare per principi fondamentali vere e proprie regole, schema fatto salvo dalla Corte alla luce della singolare prospettiva teleologica di individuazione delle norme di principio.

Ad ogni modo, nel seno della medesima "legislazione elettorale" (comprendente la materia elettorale più ampiamente considerata), la Corte ha avuto cura di mantenere distinta la nozione di "sistema elettorale", dai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», di cui è pur sempre la "legge della Regione", «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (individuati, com'è noto, spec. dalla legge n. 165 del 2004), a disporre della disciplina della materia (ai sensi dell'art. 122 della Costituzione). Del resto, che l'estensione del "sistema elettorale" di cui all'art. 122, I c., non possa essere intesa in modo talmente lato da sovrapporsi all'intera materia elettorale può desumersi ancor prima da ulteriori fattori, dovendosi da essa scorporare l'eventuale scelta sull'elezione diretta del Presidente della Giunta, di competenza statutaria, nonché la disciplina sull'incandidabilità e la sospensione dei consiglieri regionali, rimessa alla competenza esclusiva dello Stato.

3. Un altro aspetto che si auspica possa venire tenuto in debito conto (anche) dai contributi di questo *Fascicolo* riguarda i limiti alla discrezionalità del legislatore regionale nella scelta del sistema elettorale in senso stretto. Segnatamente, è noto che la legge cornice n. 165 del 2004 non detta norme particolarmente incisive sui meccanismi di conversione dei voti in seggi, limitandosi a stabilire che la disciplina regionale assicuri la rappresentanza delle minoranze ed agevoli la formazione di stabili maggioranze nei Consigli regionali (art. 4, I c., lett. a).

Ora, che tale singolare formulazione linguistica si presti a diverse interpretazioni è un fatto evidente. Così, ad esempio, la diversità di termini ("assicura", "agevola") potrebbe anche spiegarsi in ragione degli evidenti limiti che incontra ogni tentativo di ingegneria elettorale, cui risulta più

facile individuare meccanismi e criteri di adeguata rappresentanza delle minoranze e più difficile, invece, assicurare la capacità dei governi di realizzare il proprio indirizzo politico. Obiettivo che evidentemente implica il concorso con altri fattori, a partire dalla cultura politica e dal grado di razionalizzazione della forma di governo attraverso le norme della Carta fondamentale.

La diversa tesi, da subito affacciata in dottrina, che intravede in tale diversità di termini utilizzati dal legislatore il segno di una “gerarchia” fra le due finalità previste – e, dunque, di un loro diverso peso nel bilanciamento imposto dalla legge quadro – parrebbe trovare, peraltro, conferma nella giurisprudenza della Corte sulle leggi di elezione delle Camere, inaugurata dalla [sent. n. 1 del 2014](#), dove peraltro, con un’oscillazione non priva di conseguenze significative, il fine della governabilità è qualificato ora come obiettivo di rilievo costituzionale, ora, invece, quale fine costituzionalmente legittimo. Tuttavia, sul punto è più chiara la successiva [decisione n. 35 del 2017](#), ove con nitore la Consulta afferma che in una forma di governo parlamentare ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività (§ 9.2 c.d.).

A conferma di tale peso asimmetrico delle due finalità nel bilanciamento potrebbe pure richiamarsi il fatto che la [sentenza n. 1 del 2014](#) aveva lasciato in piedi un sistema elettorale proporzionale debolmente corretto (con le soglie multiple). Sotto tale profilo, dunque, la “sintonia” con quanto disposto dalla legge cornice sui sistemi elettorali regionali rende più che mai attuale la questione relativa alla fisionomia ed ai limiti del controllo di ragionevolezza che la Corte su di essi può svolgere. Del resto, se è vero che nella [sentenza n. 1 del 2014](#) la Consulta ha nettamente distinto la posizione costituzionale delle Camere da quella delle Regioni, egualmente non v’è dubbio che i princìpi da essa fissati attengono alla forma di Stato, sicché tale distinzione fra le Assemblee legislative non recide affatto il nodo problematico. Tuttavia, nella [sentenza n. 193/2015](#) avente ad oggetto la legge elettorale della Lombardia, la Corte insiste sulla necessaria «armonia» della legge elettorale regionale con la forma di governo prescelta nello Statuto (sulla quale v. già la [sentenza n. 4/2010](#)), al punto da ritenere infondata una delle due questioni poste dal giudice rimettente, relativa ad una soglia di sbarramento del 3% dei voti validi per il singolo gruppo di liste, superabile se quest’ultimo risulta collegato ad un candidato alla Presidenza della Regione che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti validi nella propria competizione.

Peraltro, la presenza del voto disgiunto (art. 20, l.r. n. 17/2012) rende ancor più evidente l'irrazionalità per cui, se un gruppo di liste ha conquistato, da solo, il 2,9 % a livello regionale, non può comunque ottenere voti laddove collegata ad un candidato che ha avuto meno del 5%, mentre una lista con un rendimento assai minore (ad esempio, l'1%) potrebbe invece ottenere seggi se collegata con un candidato alla Presidenza che raggiunga la soglia indicata. Sulla *ratio* della norma, che invero vanta precedenti assai noti anche nelle leggi elettorali della Camere – basti pensare al perdurante regime delle soglie multiple al Senato – la Corte avrebbe anche potuto intrattenersi, quantomeno per valutare se, dopo il fallimento del bipolarismo, davvero tali forme di agevolazioni per i partiti ben coalizzati rientrino fra gli «strumenti adeguati di equilibrato funzionamento» della forma di governo regionale.

4. Alla Consulta è stato invece sufficiente ritenere il censurato collegamento tra l'operatività della soglia ed il risultato elettorale del candidato Presidente «coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*», per concludere nel senso dell'infondatezza della summenzionata questione, sottolineando il carattere non arbitrario del fine perseguito dal legislatore regionale.

Il ragionamento di fondo della Corte è parso, per vero, eccessivamente sbilanciato sulle pretese “esigenze” della forma di governo c.d. neoparlamentare, al punto da far salva una normativa del tutto illogica e, dunque, manifestamente irragionevole, così inaugurando un precedente assai discutibile. Fra l'altro, almeno in teoria, sembra paradossale una maggiore tolleranza verso un sistema elettorale proprio chiamato a combinarsi con una forma di governo già iper-razionalizzata, a fronte invece dei penetranti limiti che le [sentenze 1/2014](#) e [35/2017](#) pongono oramai ad una legge elettorale – quella delle Camere – chiamata invece a correggere, per quanto possa farlo, i difetti di una forma di governo parlamentare scarsamente razionalizzata. Ovviamente, il ragionamento della Corte è del tutto invertito, giudicandosi implicitamente la forma di governo c.d. neoparlamentare talmente razionalizzata ed irrigidita da mettere pericolosamente a rischio la governabilità laddove non sia accompagnata da una disciplina elettorale che assicuri un'adeguata maggioranza di seggi consiliari al Presidente (almeno ad inizio legislatura). Ma è evidente che, non esistendo un sistema

elettorale regionale imposto dalla Costituzione, pur nell'opportuna ricerca di una soluzione quanto più possibile armonica con la forma di governo, il legislatore regionale debba modulare la legge elettorale in modo da non violare i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Sicché, se anche il margine di discrezionalità rimesso al legislatore regionale può e deve tener conto della peculiarità della forma di governo scelta nel singolo statuto, tali esigenze non esauriscono e non possono assorbire e vanificare quelle connesse al fondamentale principio democratico che, manco a dirlo, deve conformare l'intero ordinamento repubblicano e, dunque, condizionare altresì le scelte delle Regioni, e non essere invece occasionalmente rimesso ad esse, se è vero che l'autonomia non può che realizzarsi ed avere un senso nella cornice dell'unità (innanzitutto: dei principi fondamentali). Del resto, anche tralasciando per un attimo quanto previsto dalla stessa legge cornice del 2004, si deve ricordare che nella [sentenza n. 107 del 1996](#), relativa alla legittimità costituzionale di alcuni meccanismi di riparto dei seggi previsti dalla "legge Pinto", la Corte aveva, sì, escluso che il principio di pari dignità del voto si estendesse anche all'eguaglianza in uscita, ma «fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza» (§ 2.1. c.d.). Tale precedente dimostra che un siffatto sindacato dei sistemi in senso stretto di elezione delle Assemblee locali (che dovrebbe oramai avere ad oggetto la "manifesta irragionevolezza" delle scelte legislative in materia) è già stato affermato e *svolto anche in presenza del meccanismo simul... simul*, già introdotto a livello comunale dall'art. 18 della legge n. 81/1993 (ed ora confermato dal T.U.E.L.).

Ciò premesso, dall'analisi delle normative elettorali regionali potrebbero emergere diverse disposizioni di dubbia legittimità costituzionale, a partire da quelle che introducono premi di maggioranza manifestamente sproporzionati e/o che talora assicurano in modo illogico tesoretti più cospicui di seggi a coalizioni che *non* raggiungono la maggioranza assoluta dei voti, fino alle ipotesi estreme in cui l'eccesso di premio può impedire o rendere assai disagiata il ricorso a strumenti statutari previsti a tutela delle minoranze e/o dell'opposizione. A tali casi dovrebbero poi aggiungersi le prescrizioni in materia di *SperrKlausel* che producono effetti aberranti e del tutto illogici, per quanto la ricordata sentenza sulla legge elettorale lombarda sembri muoversi in direzione opposta.

5. Ad ulteriormente complicare le cose, poi, è stato l'inquadramento della (latitudine dell') autonomia, nelle Regioni a statuto speciale (rispetto a quelle a statuto ordinario), in materia.

Ad oggi, tra i profili in cui più rileva la distanza tra i due contesti vi è quello, ci pare, concernente la strumentazione normativa a disposizione (e conseguentemente il sistema delle fonti) nelle due situazioni per la disciplina (*rectius*: "la modifica"), rispettivamente, della forma di governo e della legge elettorale regionale. Ed infatti, mentre rispetto alle Regioni a statuto speciale la legge cost. n. 2 del 2001 ha previsto che i versanti siano disciplinati, pur sempre, da leggi statutarie, in quelle a statuto ordinario è stata mantenuta ferma la previsione della legge cost. n. 1 del 1999, che vuole che sul primo versante intervengano gli statuti ed invece sul secondo le leggi regionali ordinarie.

Anche in questa materia, nelle Regioni a Statuto speciale vige il limite "apicale" del rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, valevole, come tale, anche per le leggi (rinforzate) di tipo statutario. A ciò, devono poi aggiungersi i limiti relativi, più in generale, alla potestà esclusiva primaria riconosciuta a tali Regioni, costituiti dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Ebbene, vi è stato chi, nel valorizzare, da un lato, le potenzialità applicative del suddetto limite dell'«armonia con la Costituzione», e, dall'altro, l'identificazione della portata precettiva dei «principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» coi suddetti «principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica» ha sostenuto la tendenziale equiparazione tra autonomia speciale ed ordinaria in materia elettorale (vedendo nei principi contenuti della legge n. 165 del 2004 un limite anche per l'autonomia delle Regioni a statuto speciale, in materia).

Una diversa posizione (la cui validità è parsa per vero avallata dalla Consulta nella [sent. n. 143 del 2010](#)) è stata invece sostenuta da chi ha concluso per la non equiparabilità delle due situazioni, vuoi col rimarcare la distanza dei principi fondamentali (previsti a livello legislativo) rispetto ai "principi generali" (ricavabili in via interpretativa nell'"ordinamento giuridico" riguardato); vuoi affermando, più in generale, la necessità di verificare, di volta in volta, l'effettiva portata precettiva delle "disposizioni di principio" poste dal legislatore statale e, particolarmente, la possibilità di individuarvi "principi generali", piuttosto che "norme fondamentali di riforme economico-sociali", o, ancora ed addirittura, principi fondamentali costituzionali.

Ma l'attenzione nel far salve le ragioni della specialità è emersa poi anche, ad es., in quelle decisioni (v. la [sent. 198 del 2012](#), su cui torneremo nel prosieguo) in cui la Corte ha fatto attenzione a considerare come, essendo la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale ed ai loro componenti, contenuta nei rispettivi statuti – i quali, si noti, «adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia» –, eventuali modifiche necessitino dell'intervento da parte «di fonti di rango costituzionale» e non ordinario (v., al proposito, la riduzione del numero dei componenti dell'ARS siciliana e dei consiglieri delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna).

6. Tornando ora a portare l'attenzione sulle Regioni a statuto ordinario, di sicuro interesse è stata quella giurisprudenza costituzionale che, nel riconoscere preminenza al rapporto di gerarchia sussistente tra statuti e leggi regionali «dato il carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato» ([sent. 188 del 2011](#) ed in precedenza la [sent. n. 4 del 2010](#)), ha teso a conferire rilievo, altresì, al criterio di competenza, distinguendo i profili concernenti la forma di governo regionale, di spettanza degli statuti, e quelli attinenti invece al sistema di elezione, della legge regionale (v. la stessa [sent. 188 del 2011](#) ed in senso analogo, in precedenza, le sentt. n. [272 del 2003](#), [n. 2 del 2004](#), [n. 188 del 2007](#)).

Su questa base, in talune occasioni si è fornita una risposta più favorevole alla legge regionale. È stato il caso, ad esempio, della questione concernente la previsione, quale causa di ineleggibilità, dello svolgimento della carica di Presidente della Giunta per due mandati consecutivi (c.d. limite del “doppio mandato”, a proposito del quale v., ora, il limite “di principio”, contenuto nell'art. 2, lett. *f*) della legge n. 165 del 2004), per la cui disciplina, secondo il giudice costituzionale, “la fonte statutaria”, anche in ragione della debolezza dei legami che la materia presenta con la “forma di governo” regionale, «è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo» (v. Corte cost., [sent. n. 2 del 2004](#)). Più in generale, la Corte ha reputato inammissibili norme statutarie che determinino sia «direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione», sia «in modo diverso dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo», quanto deve essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (così, ancora, nella [sent. n. 2 del 2004](#), arrivando, su questa base, a dichiarare l'illegittimità del comma 1, lett. *a*), *c*) ed *e*) dell'art. 38

dello Statuto della Regione Calabria così come approvato, in prima deliberazione, il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003).

In altre circostanze, invece, la risposta è stata di segno positivo per gli Statuti. Per cui, motivando in base alla connessione con la forma di governo, il giudice costituzionale ha ricondotto alla competenza della fonte statutaria aspetti più o meno direttamente connessi alla materia elettorale, quali, ad es., l'elezione a suffragio universale e diretto, in concomitanza con l'elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Giunta regionale (v. la [sent. n. 3 del 2006](#)); il regime della *prorogatio* degli organi regionali (v. la citata [sent. n. 196 del 2003](#) e, successivamente, la [sent. 68 del 2010](#)) e quello dello scioglimento del Consiglio (salvo le ipotesi valutabili dal Capo dello Stato) e delle dimissioni del Presidente ai sensi dell'art. 126 Cost. (v. la menzionata [sent. n. 196 del 2003](#), cit.); così come l'individuazione delle tempistiche inerenti alla prima riunione dei Consigli appena eletti (v. già la [sent. n. 196 del 2003](#)). Là dove sul numero dei consiglieri regionali ([sentt. n. 196 del 2003](#), [n. 2](#) e [n. 272 del 2004](#), [n. 3 del 2006](#), [n. 188 del 2007](#), e [n. 188 del 2011](#)) torneremo a ragionare più avanti. Altre pronunce ancora si sono poi focalizzate sulla competenza stessa dello Stato o delle Regioni a disciplinare determinati oggetti, esemplarmente, aspetti procedurali, sotto il profilo della "gestione" del procedimento elettorale regionale, con particolare riguardo all'esclusione o all'ammissione di candidati e liste.

7. Oltre ai profili sin qui considerati, al centro dell'attenzione dei vari contributi del fascicolo della *Rivista* si auspica possa essere collocato quello specifico contenzioso, a cui hanno contribuito i giudici amministrativi, concernente i sistemi di elezione regionali in senso stretto considerati (v. *supra*) (si pensi, ad es., alle decisioni della Consulta [n. 84/2006](#) – Abruzzo; [n. 4 del 2010](#) e [n. 118/2013](#) – Campania; [n. 148/2010](#) e [n. 243/2016](#) – Calabria; [n. 304 del 2002](#) e [n. 3 del 2006](#) – Marche; [n. 188 del 2011](#) – Puglia; [n. 31/2013](#) – Veneto; [n. 193/2015](#) – Lombardia).

Interessante è notare come un tale filone della giustizia elettorale abbia interessato tutte le Regioni ordinarie, indipendentemente dalla vigenza in esse del suddetto "tandem" Statuto/legge elettorale e, specie in tempi più recenti, ha trovato un elemento di dilatazione in quel vero e proprio ciclone nelle pronunce di incostituzionalità di taluni profili dei sistemi per le elezioni politiche (v., partic., la [sent. n. 1 del 2014](#) e le conseguenti "traslazioni" della denominazione "*Consultellum*"

anche sul piano regionale, ad es., col “*Lombardellum*”, ma poi anche col “*Toscanellum*”, l’“*Umbricellum*”, il “*Sardellum*”...).

Da questo punto di vista, merita, per completezza, di essere rammentato come la “giustizia elettorale regionale” abbia conosciuto un momento evolutivo importante con la [sent. n. 93 del 1965](#), che ebbe a dichiarare l’incostituzionalità – si noti, per difetto d’imparzialità della procedura e del giudice – delle previsioni (del T.U. 16 maggio 1960, n. 570) che istituivano quali giudici elettorali delle elezioni comunali gli stessi consigli (comunali). Pertanto, la materia, dopo talune incertezze giurisprudenziali, venne ripartita dalla legge n. 1147 del 1966 tra giudice ordinario (ineleggibilità) e giudice amministrativo (operazioni elettorali): dal 1971, i Tribunali amministrativi regionali.

All’indomani, poi, della ridetta riforma costituzionale del 2001, la Consulta è tornata sulla materia. Così, essa ha dapprima rilevato, problematicamente, la mancanza di una normativa idonea a garantire la risoluzione di controversie elettorali (nella fattispecie, in tema di ineleggibilità) prima dello svolgimento delle elezioni, reputando «evidentemente incongrua» la situazione giuridica ingeneratasi in quanto incapace «di assicurare la genuinità della competizione elettorale» (v. [Corte cost., sent. n. 84 del 2006](#)). Quindi, portando alle estreme conseguenze un tale orientamento giurisprudenziale, essa è giunta a dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 83-*undecies* del T.U. n. 570 del 1960, «nella parte in cui esclude[va] la possibilità di un’autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti» (v. [Corte cost., sent. n. 236 del 2010](#); cfr., altresì, per un diverso approccio, [sent. n. 257 del 2010](#)).

8. Com’è noto, da ultimo la materia è rifluita nel Codice del processo amministrativo recato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che dedica al “Contenzioso sulle operazioni elettorali” l’intero Titolo VI, confermandosi, in particolare, al giudice amministrativo la «giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei Comuni, delle Province, delle Regioni» (oltre che «all’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia»).

Ciò ci porta a considerare quelle ulteriori perturbazioni, che, purtroppo ormai con una certa frequenza, si producono in occasione delle consultazioni elettorali, e che sono campo d’esercizio soprattutto della giurisdizione amministrativa (salva la sussistenza, s’intende, di profili di rilievo

penale), costituite dalle problematiche attinenti alla raccolta ed autenticazione delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati.

All'origine di un simile fenomeno suole richiamarsi la vicenda (che all'epoca ebbe un enorme risalto mediatico, data la novità della situazione) costituita dalla conferma in Consiglio di Stato dell'annullamento, da parte del TAR, delle elezioni in Molise a motivo della falsità delle firme che avevano consentito a talune liste di candidati di prendere parte alla competizione elettorale regionale (v. Cons. Stato, sez. V, sent. 18 giugno 2001, n. 3212 e, in precedenza, TAR Molise, sent. 7 marzo 2001, n. 58). Analogamente, appartiene ad una casistica già piuttosto datata la questione – a cui la legge 6 novembre 2012, n. 190 (cd. “legge Severino”) ha dato, però, nuovo smalto – postasi in Abruzzo, a termini della quale era stata la partecipazione alla competizione elettorale (nell'ambito del c.d. “listino del Presidente”) di un soggetto incandidabile (risultato poi eletto) a far traballare (senza però qui travolgere) l'elezione (v. Cons. Stato, sent. 2 maggio 2002 n. 2333, di riforma della sent. del TAR Abruzzo 17 gennaio 2002 n. 7).

Di comportamenti «gravemente inficianti la correttezza e la trasparenza delle operazioni legate alla presentazione delle liste elettorali» (v. la [Proposta di legge C.1475 del 10 luglio 2008](#)), nell'ambito della “fase preparatoria” delle elezioni, si sarebbe avuto, poi, disgraziatamente, ancora, riscontro in altre Regioni. Ci si limita a citare, in quanto abbastanza esemplari, per le elezioni del 2010, le vicende occorse nella Regione Lazio, peraltro già afflitta in precedenza da analoghe disavventure (v., agli esordi, TAR Lazio, II sez., ord. 20 maggio 2003, n. 4420), quando ad innescare il “caos” è stata l'esclusione di una lista di sicuro rilievo nella provincia di Roma, per la cui presentazione non ci si era attenuti alle tempistiche di legge. Ma, soprattutto, tale tornata elettorale merita d'essere ricordata come quella in cui, al contenzioso scaturito all'indomani della raccolta delle firme a sostegno delle candidature in Regioni del calibro di Lombardia, Piemonte ed ancora del Molise, si è tentato, in modo tanto problematico quanto inopinato, di porre rimedio, ricorrendosi alla decretazione d'urgenza (c.d. “decreto salva-liste”).

9. Quanto da ultimo osservato ci porta a considerare le bufere generate dagli scandali giudiziari che hanno investito molte Regioni, vuoi per vicende più puntuali (come ad es. il Mose in Veneto e l'Expo in Lombardia), vuoi, a motivo, più diffusamente, del denunciato (ed in molti casi appurato...) uso improprio di denaro pubblico da parte degli amministratori regionali.

Si tratta di un versante distante solo apparentemente dal tema che qui rileva. Il turbine di indignazione che ne è seguito, infatti, avrebbe finito per logorare la fiducia collettiva nelle classi dirigenti locali, finendo, addirittura, per minare ora quel «sentimento identitario regionalista» (come starebbe a dimostrare il livello di patologia, grave e “sistemica”, toccato in occasione delle ultime elezioni regionali dal fenomeno astensionistico “di apatia” ma soprattutto “di protesta”). Anche se poi, alla stessa vaporosità dell’“identità regionale” (*rectius*: delle “identità regionali”) che parte della dottrina considera un “vizio d’origine” dell’assetto autonomistico definito dalla Carta del ’47, viene più in generale imputato il sostanziale disinteresse, nel tempo, di parte della popolazione per le varie forme di rappresentanza e di governo territoriali e locali.

Dal canto suo, la grave crisi economica deflagrata negli ultimi anni ha dato forza all’imporsi di un approccio economico, sensibile alla considerazione delle autonomie territoriali alla stregua di meri centri di spesa e favorevole al loro ridimensionamento, funzionalmente alle esigenze di contenimento complessivo della spesa pubblica. Essendo, peraltro, su di un simile terreno che si sono innestate quelle pronunce (v. le sentt. [n. 151 del 2012](#), cit., e [n. 198 del 2012](#)) con cui la Corte costituzionale ha ribaltato la propria giurisprudenza al riguardo (posponendo le ragioni dell’autonomia delle regioni ordinarie rispetto a quelle dell’economia) affermando, in ultima analisi, il carattere recessivo della fissazione del numero dei consiglieri regionali da parte delle Regioni rispetto a principi di uniformità ed eguaglianza applicativa dei sistemi di elezione degli organi regionali, nel perseguimento, come si diceva, dell’obiettivo del contenimento della spesa pubblica ([sent. 198 del 2012](#)).

A sua volta ed ancora più ampiamente, tutto questo ha rivitalizzato concezioni neo-funzionalistiche delle autonomie regionali, rinvigorendo quella tendenza (di cui si era già ragionato nel volume *Diritti ed autonomie territoriali*) emersa a tratti nelle diverse fasi della vita istituzionale del Paese, favorevole alla centralizzazione delle funzioni pubbliche ed alla legittimazione dei relativi organi. Là dove, in tempi ancora più recenti, dell’opportunità di procedere (ma come e sin dove?) ad un “ri-accentramento” della materia elettorale regionale si è avuto modo di ragionare anche in occasione del dibattito sulla proposta di riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”.

Così, in quel particolare frangente non è parso nemmeno fuori luogo considerare la necessità di una più puntuale esplicitazione nel dettato costituzionale della fonte del diritto (partic. costituzionale o statutaria) deputata a sancire il tipo di legittimazione degli organi di rappresentanza

e di governo delle regioni. Si rammenti, del resto, come la mancanza di stringenti indicazioni, da parte della Carta, circa le modalità di elezione dell'organo consiliare regionale per volere del "corpo elettorale regionale", abbia persino motivato, in passato, proposte favorevoli all'introduzione di sistemi elettorali di secondo grado. Il fatto che poi la legge 17 febbraio 1968, n. 108 e la legge 23 febbraio 1995, n. 43, e attualmente vari statuti regionali prevedano che l'elezione dei Consigli regionali debba avvenire «a suffragio universale con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto», non escluderebbe, a stretto rigore, a tutt'oggi, la possibilità di optare per soluzioni diverse (nel quadro, pur sempre, si precisa, di quanto consentito dall'art. 122 Cost.).

Ad ogni modo, il problema teorico – ma non privo di conseguenze pratiche – resta comunque aperto e suscettibile di ulteriori riflessioni, *in primis*, nei contributi che verranno pubblicati in questo numero della *Rivista*.