

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto

di Valerio Lubello

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato,
Università Commerciale "L. Bocconi" di Milano)

(data di pubblicazione: 10 gennaio 2018)

Abstract

The present essay provides an overview on the Umbria electoral law. After the 2001 Constitutional reform, the regional electoral law changed twice. From a diachronic starting point, the paper introduces the main elements of the regional electoral law adopted in 2015. The latter presents critical features that are arising some constitutionality doubts. From this perspective, the constitutionality test moves from rulings 1/2014 and 35/2017 adopted by the Italian Constitutional Court and goes ahead with the analysis of the peculiar majority and minority bonuses introduced by the regional law. The aim is to provide a spectrum of the possible scenarios at stake.

Keywords: Umbria; Electoral Law; Rulings 1/2014 and 35/2017; Majority Bonus

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo Statuto e la legge elettorale regionale: un rapporto di complementarietà e integrazione. – 3. La durata degli organi elettivi. – 4. L'elezione del Presidente della Giunta regionale. – 5. Il Consiglio Regionale, *rectius* l'Assemblea legislativa dell'Umbria. – 5.1. Il premio di maggioranza al 60% ... – 5.2 ... e il suo legame instabile con le sentenze 1/2014 e 35/2017 Corte cost. – 5.3. Il premio di minoranza. – 5.4. Ineleggibilità e incompatibilità. – 5.5. La questione di genere. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'evoluzione del sistema elettorale umbro segue, e non può che essere altrimenti, le principali tappe del regionalismo italiano¹. Sicché, dal 1968 e sino alla riforma del titolo V con le conseguenti leggi attuative la norma di riferimento è il sistema proporzionale disegnato dalla legge n. 108 del 1968 e modificato in chiave maggioritaria dalla legge n. 44 del 1995². L'esclusiva competenza statale sancita dalla versione dell'art. 122 Cost. antecedente alla legge costituzionale 1/1999 riduceva l'autonomia regionale a poca cosa.

Con l'avvento della novella costituzionale, la competenza concorrente in materia elettorale riconosciuta dall'art. 122 della Costituzione³ e l'inerzia del legislatore regionale umbro lasciavano

¹ Per un'attenta ricostruzione v. da ultimo F. CLEMENTI, *La legge elettorale regionale nel quadro delle fonti del diritto*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, a cura di M. Volpi, F. Clementi, Torino 2016, 74 ss.

² Legge n. 43 del 23 febbraio 1995 recante «Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario».

³ Come noto, l'articolo 122 della Costituzione afferma che la materia elettorale regionale delle Regioni a Statuto ordinario – comprendente il sistema di elezione nonché i casi di incompatibilità e ineleggibilità del Presidente, dei componenti della Giunta e dei consiglieri regionali – è materia di tipo concorrente sicché alle Regioni è concesso legiferare nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

operare il c.d. principio di continuità⁴ sino all'adozione nel 2010 della prima legge regionale umbra, l.r. n. 1 del 4 gennaio 2010, volta ad introdurre «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale».

Le elezioni regionali del 2000 e del 2005 sono state dunque disciplinate ancora da norme di matrice statale. Un sistema misto in cui l'assegnazione dei 4/5 dei 36 seggi avveniva proporzionalmente nell'ambito di circoscrizioni provinciali di Perugia e Terni, mentre il restante quinto veniva attribuito su base maggioritaria, nell'ambito di liste regionali (*amplius infra*)⁵.

La legge regionale n. 1 del 4 gennaio 2010 rappresenta quindi il primo momento di autonomia legislativa della Regione Umbria in materia elettorale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, rispondente ai principi nel frattempo determinati dal legislatore statale con legge 165 del 2 luglio 2005 recante «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma della Costituzione».

La legge regionale del 2010 declinava un sistema elettorale ancora di tipo misto, disegnato sulla falsa riga del modello previgente⁶: 24 dei 30 consiglieri regionali venivano eletti con un sistema di tipo proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti mentre i restanti 6 venivano eletti con un sistema di tipo maggioritario su base regionale. La soglia di sbarramento rimaneva quella prevista dalla legge 43/1995, vale a dire il 3% dei voti validi nell'ambito dell'intera Regione⁷.

Con la novella del 2015, la legge regionale n. 4 del 23 febbraio 2015 con cui sono state introdotte «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 4 gennaio 2010, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)», la Regione Umbria adotta

⁴ Si rammenti che secondo quanto stabilito dalla sentenza 196 del 2003, anche a seguito della riforma, le leggi statali in materia di elezione dei consigli regionali «conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità (sentenze n. 14 del 1973 e n. 376 del 2002, ordinanze n. 269 del 1974 e n. 383 del 2002), fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: ma la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni. ... Anche in questo caso non vi è ragione per ritenerne precluso l'esercizio fino alla statuizione di nuovi principi, con la conseguenza che il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato. Vale dunque il principio per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l'elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale (cfr. sentenza n. 282 del 2002)». V. sul punto A. RAUTI, *Il sistema di elezione dei Consigli regionali fra antiche e nuove questioni di «topografia costituzionale»*, in *le Regioni*, 3/2015, 567 ss., spec. 584.

⁵ Cfr. art. 1, c. 2 e 3 della legge n. 43 del 1995 recante «Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario».

⁶ Per la definizione di sistema elettorale misto v. L. MASSICOTTE, A. BLAIS, *Mixed electoral systems: a conceptual empirical survey*, *Electoral Studies* 18 (1999), 341 ss., nonché M.S. SHURGART, M. P. WATTENBERG, *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, Oxford Scholarship Online, 2003; F. FERRARA, E. HERRON, M. NISHIKAWA, *Mixed Electoral Systems, Contamination and Its Consequences*, London, 2005, 16. Tra gli autori italiani per tutti A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale, l'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna 2005.

⁷ Art. 7, c. 1, l. n. 43/1995.

una nuova legge elettorale che non abroga la precedente, ma a questa si aggiunge, dando così luogo ad una stratificazione normativa di non immediata lettura⁸.

I consiglieri regionali – nel frattempo ridotti a 20 per mano del legislatore statale (*infra*) – vengono eletti con un sistema di tipo proporzionale con una soglia di sbarramento al 2,5%, corretto purtuttavia da premi di maggioranza e minoranza. Ai 20 seggi così attribuiti si aggiunge il seggio del Presidente della Giunta che viene invece aggiudicato al candidato Presidente risultante vittorioso, seguendo uno schema di tipo maggioritario *plurality*.

2. Lo Statuto e la legge elettorale regionale: un rapporto di complementarità e integrazione

Lo schema delineato dalla Costituzione in materia di legislazione elettorale regionale permette alle Regioni, come noto, non soltanto di determinare la legislazione elettorale di dettaglio, ma di prevedere altresì alcuni principi in materia elettorale regionale, facendo leva sulla riconosciuta autonomia statutaria di cui agli artt. 122 e 123 Cost. Pertanto – nonostante la riserva di legge regionale in materia elettorale di cui all'art. 122, c. 1 – non sono poche le disposizioni statutarie che incidono direttamente o indirettamente sui diversi istituti della legislazione elettorale regionale⁹.

L'obbligo per gli Statuti di definire la forma di governo regionale incide infatti in termini di relazione biunivoca con la legge elettorale regionale. La Corte costituzionale, a riguardo, è stata chiara nell'affermare che «la disciplina statutaria, cui è demandata la definizione della forma di governo

⁸ Alle Regioni a statuto ordinario è concesso di recepire la l. n. 108 del 1968 all'interno dei singoli ordinamenti. Questo "recepimento" – come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale – è però da intendere «nel senso che la legge regionale viene a dettare, *per relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia». Il risultato di tale operazione è dunque «una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (Corte cost. 196/2003). Questa è stata del resto la non felice tecnica legislativa seguita anche dalla Regione Umbria nel 2010 e nel 2015. Il risultato è una sorta di ibrido legislativo che vede la collazione di diversi istituti di natura soltanto apparentemente mista e invero di matrice prevalentemente regionale in quanto per l'appunto fatti propri dalla Regione Umbria, salve però quelle disposizioni che attengono alla competenza esclusiva dello Stato e per ciò stesso mantengono la natura di leggi statali. Un crogiuolo di disposizioni dal quale non è facile districarsi.

⁹ Per un'attenta ricostruzione di ogni passaggio giurisprudenziale v. per tutti 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 *Consulta online*, reperibile al seguente URL: www.giurcost.org, nonché G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *le Regioni*, 1/2013, 97 ss.

regionale, condiziona inevitabilmente, in parte, il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio» (Corte cost. 196/2003).

La fonte statutaria è allora chiamata a svolgere «un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo». Sono infatti «le scelte statutarie in tema di fonti normative ... e di forma di governo regionale che possono indirettamente condizionare la legislazione elettorale regionale» (Corte cost 2/2004). Ed è lo stesso principio del *simul stabunt simul cadent* ad assicurare «complementarietà e integrazione tra legge elettorale e forma di governo regionale» (193/2015). Per ciò stesso «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento» (Corte cost. 4/2010 e 193/2015).

Come avviene in tutte le Regioni, seppur con alcuni distinguo¹⁰, la peculiarità della legge elettorale e della sua diretta incidenza sulla forma di governo emerge sin dalla sua collocazione nell'ambito del sistema delle fonti. In tal senso, lo Statuto della Regione Umbria riserva, infatti, all'Assemblea l'adozione della legge regionale elettorale (art. 37, c. 2, dello Statuto della Regione Umbria), richiedendo per l'approvazione della stessa il requisito della maggioranza assoluta (art. 36, c. 4)¹¹.

Da richiamare è anche il necessario rapporto temporale e logico che deve sussistere tra lo Statuto e la legge elettorale regionale: «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» (Corte cost. 4/2010)¹². Il criterio *de quo* è stato ampiamente rispettato dalla regione Umbria stante l'adozione di un primo statuto *post* riforma del Titolo V nel 2005 seguito da circoscritte e distinte modifiche introdotte da altrettante leggi di revisione nel 2013¹³ che non hanno però alterato il rapporto tra forma di governo e legge elettorale.

¹⁰ Per un'analisi comparata si veda *ex plurimis* N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75, giugno 2016, 85 ss., reperibile al seguente URL: www.regione.toscana.it, e M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *le Regioni*, 3/2015, 609 ss.

¹¹ Ai sensi dell'art. 36, c. 4, infatti, «i progetti relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale, alle leggi di conferimento di funzioni amministrative, alla legge di approvazione del bilancio, del rendiconto, alla legge finanziaria, alla legge di ratifica di intese con altre Regioni e alla legge sulla composizione del Consiglio delle Autonomie locali sono approvati con la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea legislativa».

¹² V. Corte cost. 4/2010 e 45/2011.

¹³ È appena il caso di ricordare che la Regione Umbria può vantare l'approvazione di tre Statuti adottati rispettivamente nel 1971, nel 1992 e nel 2005. Quest'ultimo è stato poi successivamente aggiornato nel 2013. Per tutti si veda M. VOLPI, *La Fondazione della Regione e la sua evoluzione statutaria*, in AA.VV., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Umbria*, cit., 3 ss.

3. La durata degli organi elettivi

La durata degli organi elettivi è demandata dall'art. 122 Cost. alla determinazione della legge statale. Lo Statuto della regione Umbria si limita pertanto a ribadire il precetto costituzionale (art. 42, c.1) ed è poi la già richiamata legge statale n. 165 del 2004 a prevedere una durata di 5 anni per il Consiglio, il Presidente e la Giunta (art. 5).

È ancora la legge 165/2004 a disporre la non immediata rieleggibilità del Presidente allo scadere del secondo mandato consecutivo¹⁴. Principio quest'ultimo che, secondo la giurisprudenza¹⁵, non produce i suoi effetti immediatamente ma soltanto a seguito del "recepimento" da parte delle Regioni. Recepimento che per la Regione Umbria è da individuare già nella legge elettorale del 2010.

4. L'elezione del Presidente della Giunta regionale

Anche lo Statuto della Regione Umbria aderisce alla forma di governo "transitoria" prevista dalla novella costituzionale del 1999. Appare allora per certi versi scontato che, *ex art. 63, c.1 dello Statuto*, «Il Presidente della Giunta regionale viene eletto direttamente dal corpo elettorale»¹⁶.

Nel sistema elettorale misto della Regione Umbria così come delineato dalla legge elettorale del 2015, l'unico seggio attribuito con un sistema di tipo *plurality* su base regionale è dunque quello del candidato Presidente vittorioso delle elezioni, laddove i restanti 20 seggi vengono invece attribuiti con un sistema tendenzialmente proporzionale corretto dai corposi premi di maggioranza e di minoranza di cui si dirà in seguito.

È poi lo stesso Statuto a prevedere – andando forse oltre la determinazione dei soli principi in materia di legislazione elettorale regionale rimessi alla competenza statutaria – che per l'elezione del Presidente della Giunta deve essere impiegata «la stessa scheda utilizzata per le elezioni dell'Assemblea legislativa e con voto espresso a favore di una lista o di un candidato alla Presidenza

¹⁴ V. art. 2, comma 1, lett. f).

¹⁵ Cfr. Cass. SS. UU., 25 luglio 2006, n. 16898 e Trib di Milano I civ. sent., n. 9053/2010. Secondo la richiamata giurisprudenza infatti «l'articolo 2 lettera f), nonostante contenga un precetto chiaro, determinato ed univoco, non possa ritenersi norma immediatamente precettiva, avendolo il legislatore statale espressamente qualificato in termini di "principio generale" cui dovrà attenersi la futura legislazione regionale».

¹⁶ Come del resto previsto sia dall'art. 122 Cost. che dal legislatore statale (art. 4, comma 1, lett. b, l. n. 165/2004).

o congiuntamente di una lista e del candidato alla Presidenza ad essa collegato, secondo le modalità e con gli effetti stabiliti dalla legge elettorale regionale». L'art. 13, c. 1 della legge regionale 4/2015¹⁷, ribadendo il precetto statutario, afferma allora che «La votazione per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e per l'elezione dell'Assemblea legislativa avviene su un'unica scheda».

La novella del 2015 ha poi eliminato la possibilità del voto disgiunto. Di conseguenza, è ad oggi nullo il voto espresso per un candidato Presidente e per una lista diversa da quelle a lui collegate ed è parimenti nullo il voto espresso per più liste che siano collegate a candidati diversi¹⁸.

Tre sono dunque le possibilità per l'elettore: *a)* votare solo per un candidato alla carica di Presidente della Giunta, in questo caso il voto si estende anche alla lista o alla coalizione di liste collegate al candidato Presidente; *b)* votare per un candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale e per una delle liste ad esso collegate; *c)* votare a favore solo di una lista regionale, in detta circostanza il voto si intende come espresso anche a favore del candidato Presidente collegato a tale lista (cfr. art. 13, c. 3).

Come efficacemente sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, le disposizioni da ultimo richiamate hanno introdotto una sorta di «rapporto bidirezionale ... tra candidato presidente e lista o coalizione di liste collegate, prevedendo l'estensione automatica alle seconde del voto espresso solo al primo ed il divieto di voto disgiunto»¹⁹.

5. Il Consiglio Regionale, rectius l'Assemblea legislativa dell'Umbria

L'elezione del Consiglio regionale, assemblea legislativa dell'Umbria²⁰, avviene secondo un sistema di tipo proporzionale ancorché, come si è avuto modo di anticipare, il premio di maggioranza e il premio di minoranza costituiscono dei sensibili correttivi alla proporzionalità dell'intero sistema. Le elezioni avvengono a turno unico e vi possono concorrere o coalizioni di liste o liste non riunite in coalizioni²¹.

¹⁷ L'articolo richiamato ha introdotto l'articolo 11-*bis* nella legge statale 108/1968 così come recepita dalla Regione Umbria.

¹⁸ Cfr. art. 15, c. 4. Si rammenta come il voto disgiunto era ammesso ancora sotto la vigenza della legge elettorale del 2010.

¹⁹ Consiglio di Stato, sent. n. 5720 del 17 dicembre 2015, Sez. V.

²⁰ Secondo le modifiche statutarie introdotte nel 2013 il Consiglio regionale prende oggi il nome di «Consiglio regionale assemblea legislativa dell'Umbria», cfr. art. 42 dello Statuto.

²¹ Cfr. art. 3, c 1-*quater* l. n. 108/1968, così come recepita dalla Regione Umbria.

La novella del 2015 ha eliminato le due circoscrizioni provinciali di Perugia e Terni che sin dal 1968 avevano caratterizzato il sistema elettorale della Regione. L'unica circoscrizione regionale prevista dall'articolo 4, c. 1 della legge regionale n. 4/2015 rappresenta così un *unicum* tra le leggi elettorali regionali. Detta peculiarità è in armonia con il principio tale per cui i consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato²², ancorché in dissonanza, ma è una dissonanza cedevole rispetto alla volontà regionale, con quanto previsto dall'articolo 1, c. 4 della legge 108 del 1968 tale per cui «il territorio di ciascuna regione è ripartito in circoscrizioni elettorali corrispondenti alle rispettive province». Disposizione quest'ultima che è dunque stata abrogata dalla legge regionale di “recepimento”.

Per quanto concerne il numero dei Consiglieri, è lo Statuto (art. 42, rubricato «*Composizione*»), a seguito delle modifiche introdotte nel 2013, a stabilire che «L'Assemblea legislativa dell'Umbria è composta da venti membri, oltre al Presidente della Giunta regionale» (c. 1). Si rammenti brevemente come sia stato lo stesso legislatore a determinare nel massimo il numero di consiglieri regionali. Stabilendo, *ex art.* 14, c.1, lett. *a*), d.l. 138 /2011, che per le Regioni con popolazione inferiore al milione di abitanti, tra cui l'Umbria, il limite massimo di consiglieri regionali viene fissato a 20, escluso il seggio riservato al Presidente della Regione. È utile ribadire – secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale – che la norma statale richiamata non viola l'autonomia regionale perché orientata a determinare un rapporto tra gli abitanti di una Regione e i rispettivi consiglieri regionali, in modo da garantire l'uguale rappresentanza dei cittadini all'interno delle singole assemblee. Sicché la legge «stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati» (Cort. cost. 198/2012, p.to 6.1 del Considerato in diritto).

5.1. *Il premio di maggioranza al 60% ...*

Più complesse e dibattute sono invece le questioni attinenti al singolare premio di maggioranza riconosciuto dalla legge elettorale umbra nella sua attuale formulazione. Da più parti,

²² Art. 4, c.1, let. *c*), l. n. 165/2004.

infatti, si sollevano dubbi circa la legittimità del premio in questione, specie a seguito degli approdi giurisprudenziali di cui alle sentenze 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale²³.

Già sotto la vigenza del sistema misto delineato dalla legge regionale del 2010, alla coalizione con il maggior numero di voti venivano di diritto attribuiti almeno 18 seggi (60%) ma in ogni caso non più di 19²⁴.

La legge elettorale regionale adottata nel 2015 prevede invece l'attribuzione in ogni caso del 62% dei seggi (12 consiglieri su un totale di 21) alla lista o coalizione di liste – collegate al candidato presidente eletto – capaci di raggiungere la maggioranza relativa dei voti validi²⁵.

Nell'ambito dei 12 seggi così attribuiti è poi da considerarsi il riparto interno alla coalizione vittoriosa che avviene in base alla cifra elettorale di ciascuna lista²⁶. Laddove la cifra elettorale di ciascuna coalizione di liste regionali o di liste che non siano riunite in coalizione è pari alla «somma dei voti conseguiti dalle liste collegate allo stesso candidato alla presidenza della Giunta regionale». Mentre la cifra elettorale di lista è data «dalla somma dei voti di lista validi (...) ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni della circoscrizione regionale»²⁷.

Al riparto interno partecipano però soltanto le liste «la cui cifra elettorale espressa in termini di voti validi nell'intera circoscrizione regionale sia pari o superiore al 2,5 per cento dei voti validamente espressi nell'intera circoscrizione». Ciascuna lista interna, inoltre, non può vedersi attribuiti più di 10 seggi. Sicché i seggi ulteriori al decimo vengono attribuiti alle altre liste purché abbiano comunque superato la cifra elettorale del 2,5 espressa in termini di voti validi nell'intera circoscrizione regionale²⁸.

²³ E. CATELANI, *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015, reperibile al seguente URL: www.osservatoriosullefonti.it, nonché F. CLEMENTI, *op. cit.*

²⁴ Art. 15, c. 13, della legge 108/1968, come modificato dall'art. 7, c. 1, lett. da e) a l) l. r. umbra n. 2/2010.

²⁵ Art. 15, c. 5, lett. c) e d), così come recepita dalla legge regionale n. 4/2015.

²⁶ Art. 15, c. 5, lett. e) della l. n. 108/1968, così come recepita dalla legge regionale n. 4/2015.

²⁷ Art. 15, c. 3, lett. a), secondo periodo della l. n. 108/1968, così come recepita dalla legge regionale n. 4/2015.

²⁸ Art. 15, c. 6, della l. n. 108/1968, così come recepita dalla legge regionale n. 4/2015. Con riferimento all'articolo richiamato il Consiglio di Stato ha specificato che «la soglia di sbarramento debba essere calcolata sulla base di grandezze non omogenee, e cioè tra voti validamente espressi nell'intera circoscrizione regionale, ivi compresi quelli espressi ai soli candidati presidenti, al denominatore, e voti della singola lista al numeratore»: così Consiglio di Stato, sent. n. 5720 del 17 dicembre 2015, Sez. V.

5.2. ...e il suo legame instabile con le sentenze 1/2014 e 35/2017 Corte cost.

Con riferimento alla compatibilità del premio di maggioranza rispetto alle sentenze della Corte costituzionale 1/2014 e 35/2017 vale in primo luogo sottolineare come l'esistenza stessa di un premio di maggioranza nell'ambito delle leggi regionali elettorali sembra essere incentivata dallo stesso legislatore statale. La legge n. 165 del 2 luglio 2004 precisa infatti che le Regioni devono dotarsi «di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze»²⁹.

Purtuttavia, specie alla luce delle sentenze 1/2014 e 35/2017, un premio di maggioranza così come congegnato dalla legge elettorale umbra si presta ad un esito incerto nel possibile giudizio di legittimità costituzionale. Il rischio potenziale, ma tutto da dimostrare, è quello di trasformare una minoranza elettorale in una maggioranza consiliare.

Nell'attesa di un'eventuale pronuncia della Corte costituzionale, sono da registrare alcuni ricorsi prospettati sia innanzi al giudice amministrativo, nell'ambito del contenzioso elettorale ai sensi degli artt. 126, 129 e 130 c.p.a., che di fronte al giudice ordinario, per l'accertamento del pieno esercizio del diritto di voto inteso come diritto soggettivo. Le richiamate vicende processuali possono, infatti, indirizzare e per certi versi anticipare il destino della legge regionale elettorale umbra.

In quest'ottica, si vuole allora richiamare il giudizio di accertamento promosso di fronte al Tar Umbria, dichiarato inammissibile in ragione della sostanziale coincidenza del *petitum* espresso nel ricorso introduttivo con lo stesso giudizio di legittimità costituzionale. Chiare le argomentazioni del Collegio: «Si può impugnare la legge elettorale per il tramite di un giudizio incidentale di fronte alla Corte costituzionale ma non può esserci coincidenza tra il *petitum* nel giudizio *a quo* e questione di legittimità. Il ricorso non può avere ad oggetto la sola pretesa declaratoria di illegittimità costituzionale»³⁰.

Il Collegio, andando oltre la mera inammissibilità del ricorso di accertamento, ha altresì voluto puntualizzare alcuni aspetti di un ipotetico giudizio di rilevanza. Riferendosi ai risultati elettorali del 2015, i giudici hanno infatti avuto modo di sottolineare come il premio di maggioranza introdotto

²⁹ Art. 4, c. 1, lett. a).

³⁰ Più nel dettaglio «l'identità del *petitum* nel ... giudizio principale ed in quello derivante dalla sottoposizione alla Corte costituzionale della questione di legittimità, implicante che in questa sede il ricorso abbia ad oggetto solamente la pretesa alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, lett. d), della l.r. 4 del 2015, fa sì che, ritenuta inammissibile per difetto di rilevanza, *melius* del requisito dell'incidentalità (Corte cost., 23 dicembre 1986, n. 291), l'eccezione di illegittimità costituzionale, deve essere disattesa, *melius* dichiarato inammissibile, anche il ricorso, proprio come conseguenza dell'integrale assorbimento dell'oggetto»: così Tar Umbria, sez. I, n. 340 del 29 luglio 2015.

dalla novella elettorale sia invero da ritenersi capace di superare i giudizi di ragionevolezza e di proporzionalità: «la coalizione vincitrice, collegata alla Presidente Marini, ha conseguito più del 40% dei voti espressi dal corpo elettorale, così raggiungendo un numero di voti costituente una soglia minima idonea a dimostrare, quanto meno, un sufficiente grado di rappresentatività dell'organo elettivo, e dunque l'attribuzione, non irragionevole o sproporzionata, del premio in seggi, tale da consegnare la maggioranza assoluta dei seggi stessi»³¹. Una valutazione condotta dunque in ragione delle circostanze di fatto e prescindendo dalla fattispecie astratta.

Per quanto riguarda i giudizi promossi di fronte al giudice ordinario, occorre invece richiamare il ricorso pendente di fronte al Tribunale ordinario di Perugia consistente in un'azione di accertamento del diritto «di esercitare il proprio diritto di voto libero, eguale, personale e diretto, così come attribuito e garantito nel suo esercizio dalla Costituzione italiana e dalle vigenti norme di diritto internazionale convenzionale». Nel caso di specie, i ricorrenti hanno censurato l'illegittimità costituzionale della legge regionale umbra con riferimento: *a)* all'attribuzione del premio di maggioranza; *b)* all'attribuzione di un premio di minoranza; *c)* all'attribuzione in base ai voti ottenuti dal candidato Presidente e dalla lista ad esso collegata; *d)* all'attribuzione dei seggi alle singole liste ricomprese nella coalizione del candidato Presidente eletto. A detta dei ricorrenti, infatti, le disposizioni di cui ai punti richiamati sarebbero da ritenersi illegittime per violazione tra l'altro dell'art. 48 Cost. così come interpretato anche dalla recente giurisprudenza costituzionale.

Nelle more del giudizio, la Regione ha promosso istanza per il regolamento preventivo di giurisdizione, sostenendo che la controversia sia riconducibile alla giurisdizione del giudice amministrativo in quanto afferente al contenzioso «in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi ... delle regioni» di cui all'art. 126 del c.p.a.

Per i fini che qua interessano, si possono allora sottolineare alcune delle considerazioni della Suprema Corte³². Quest'ultima infatti ha, da un lato, chiarito alcuni aspetti relativi al riparto di giurisdizione, dall'altro, forse spingendosi verso l'incerto confine dell'*ultra petitum*, ha anticipato – così come il TAR Umbria nei termini *supra* visti – alcune possibili conclusioni dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale, *rectius* del giudizio di rilevanza.

Per quanto concerne il primo profilo, la Corte ha sancito chiaramente che la questione non ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo di cui agli artt. 126, 129 e 130. Il contenzioso elettorale, secondo la Corte, ha ad oggetto «le sole “operazioni elettorali”, ossia le regolarità delle

³¹ Tar Umbria, sez. I, n. 340 del 29 luglio 2015.

³² Sez. Un. Civ., ordinanza n. 21262 del 20 ottobre 2016.

forme procedurali di svolgimento delle elezioni, alle quali fanno capo nei singoli posizioni che hanno la consistenza dell'interesse legittimo, non del diritto soggettivo». Le questioni connesse al diritto di elettorato attivo o alle questioni di ineleggibilità, decadenze e incompatibilità sono invece da annoverare tra i diritti soggettivi, la cui giurisdizione non può che spettare al giudice ordinario³³.

Con riferimento invece all'anticipazione della valutazione dei presupposti del giudizio *a quo* (*rectius* del giudizio di rilevanza e dunque vertente sull'ammissibilità della questione), la Corte di Cassazione afferma che «una eventuale proposizione della questione di costituzionalità da parte del Tribunale ordinario di Perugia potrebbe non essere idonea a superare il vaglio preliminare di ammissibilità, e ciò per la mancanza del requisito della rilevanza, in quanto l'incertezza sulla portata del diritto di voto nelle elezioni regionali è suscettibile di profilarsi e misurarsi solo in termini concreti, con l'applicazione della norma dubbia di una determinata vicenda elettorale»³⁴ e non dunque in termini soltanto astratti.

Sia il Tar Umbria che la Corte di Cassazione accennano dunque alla possibilità di un mancato vaglio del giudizio di rilevanza per la promozione del giudizio incidentale. Circostanza dovuta al fatto

³³ Sul punto la Corte di cassazione fa proprie le conclusioni del pubblico ministero specificando che «in materia di contenzioso elettorale l'ambito della giurisdizione amministrativa non è affatto un sistema di giurisdizione esclusiva, che possa includere posizioni di diritto pieno, il che è confermato dall'elencazione (tassativa) contenuta nell'art. 133 c.p.a., che individua per l'appunto le «materie di giurisdizione esclusiva» e non comprende quella elettorale. Una attribuzione al giudice amministrativo, in quest'ambito, della giurisdizione su diritti, e diritti fondamentali, proprio in quanto derogatoria del criterio di riparto costituzionalmente delineato dall'art. 103, primo comma, Cost., avrebbe richiesto una legge, «nel rispetto della riserva ivi contenuta ... oltre che dei principi e dei limiti fissati dalla sentenza costituzionale n. 204 del 2004» (Corte cost., sent. n. 259 del 2009): legge che non può essere individuata nella generale e generica locuzione dell'articolo 126 c.p.a. invocato a fondamento del ricorso per regolamento.

³⁴ La Regione Umbria nelle sue difese ha infatti richiamato la nota sent. 110/2015 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 1 nn. 1-*bis* e 2), della l. n. 18 del 1979 così come modificata dalla legge n. 10 del 2009 laddove prevede una soglia di sbarramento del 4% per le liste che concorrono all'elezione dei membri del Parlamento europeo che spettano all'Italia. La Corte, nella sentenza richiamata, ha avuto modo di ribadire come le questioni relative all'elezione del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, rimesse alle Camere ai sensi dell'art. 66, possono «essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano» (p.to 3.5 del considerato in diritto). Pertanto, specifica la Corte, i profili di legittimità costituzionale di una normativa elettorale «ben possono pervenire al vaglio di questa Corte attraverso l'ordinaria applicazione del meccanismo incidentale, nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati». Il medesimo concetto è stato poi ribadito dalla stessa Corte anche nella sentenza 35/2017: «in relazione alle elezioni politiche nazionali, il diritto di voto non potrebbe altrimenti trovare tutela giurisdizionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 66 Cost. e dall'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, come interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni, anche alla luce della mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui autorizzava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio, oltre che per le elezioni amministrative ed europee, anche per quelle relative al rinnovo dei due rami del Parlamento nazionale».

che la percentuale del 40% raggiunta dalla coalizione vincitrice della tornata elettorale del 2015 non sia così lontana dal premio di maggioranza attribuito *ope legis*.

Per la lettura della richiamata giurisprudenza può essere allora d'aiuto quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza 193/2015 con cui è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità concernente il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale della Regione Lombardia. In quella circostanza, al pari di quanto si potrebbe sostenere nel caso della Regione Umbria con riferimento alle elezioni del 2015, «nella sua applicazione al caso concreto, 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; ... in ragione di ciò la questione risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non rilevante (*ex plurimis*, ordinanza n. 128 del 2015). Di qui la sua inammissibilità»³⁵.

Le argomentazioni *supra* richiamate sembrano poi essere state in parte smentite dalla stessa Corte costituzionale. Nella sentenza 35/2017 la Corte, ancorché nella valutazione dell'interesse ad agire, sembra infatti attribuire una certa significatività alla proiezione futura della legge elettorale: «le norme elettorali regolano il diritto di voto e l'incertezza riguarda la portata di quest'ultimo, con il corollario di potenzialità lesiva, già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicabilità ... La rimozione di tale incertezza rappresenta, quindi, un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice»³⁶.

Alla luce di quanto su esposto rimane una diffusa incertezza di fondo. Non è chiaro se e come le circostanze di fatto possano incidere sull'eventuale giudizio di legittimità costituzionale. Se saranno queste a prevalere è probabile che non vi siano i presupposti per un positivo esito del giudizio di rilevanza. Viceversa se a prevalere sarà la proiezione futura della legge elettorale regionale, un giudizio di legittimità costituzionale potrà effettivamente aversi e non è detto che la norma regionale ne esca del tutto indenne.

È evidente la difficile convivenza del premio di maggioranza così come previsto dalla legge elettorale umbra con alcuni passaggi delle sentenze 1/2014 e 35/2017. Si rammenti che secondo le note argomentazioni della Corte costituzionale (n. 1/2014), le disposizioni che assegnavano un

³⁵ Vale però precisare che il caso della Regione Lombardia presenta delle specificità rispetto a quello della Regione Umbria. In Lombardia, infatti, a differenza di quanto avviene in Umbria sono stati previsti degli scaglioni di percentuali al raggiungimento dei quali scattano diversi premi di maggioranza. Detto altrimenti la distanza tra l'effettivo risultato elettorale e l'attribuzione del premio di maggioranza non può, *ex lege*, discostarsi oltre misura.

³⁶ Corte cost. 35/2017 p.to 3.3 del Considerando in diritto.

premio di maggioranza senza il raggiungimento di una soglia minima di voti avrebbero determinato «un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di uguaglianza del voto (art. 48 secondo comma, Cost.)». Una siffatta disciplina non risultava dunque proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, determinando «una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea» e la conseguente «alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale»³⁷.

Similmente nella sentenza 35/2017, la Corte ha ribadito che il perseguimento di una «maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente disuguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi ... in lesione dell'articolo 48, secondo comma Cost.»³⁸.

D'altro canto, occorre tenere a mente la diversità delle forme di governo parlamentare, che caratterizza l'ambito nazionale, e quella neoparlamentare che invece caratterizza le Regioni³⁹. La stessa Corte, infatti, laddove si è trovata a giudicare la legge elettorale di una forma di governo simile a quella regionale, vale a dire la forma di governo dei Comuni di maggiori dimensioni, ha avuto modo di avallare positivamente i premi di maggioranza ivi previsti⁴⁰. Circostanza peraltro ribadita nella sentenza 35/2017: «ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale» (p.to 9.2 del considerato in diritto).

La singolarità della forma di governo nazionale rispetto a quella territoriale, sia essa regionale o comunale, era già del resto emersa, ancorché non in modo del tutto esplicito, con la precedente sentenza 1/2014. In quella circostanza infatti la Corte sottolineava come è proprio la forma di governo nazionale che «distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative territoriali». Sono infatti le assemblee parlamentari ad essere le «sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.)» a cui la Costituzione affida alcune funzioni fondamentali tra cui la funzione di indirizzo e

³⁷ Corte cost. 1/2014, p.to 3.1 del Considerato in diritto.

³⁸ Sent. 35/2017, p.to 9.2 del Considerato in diritto.

³⁹ A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014, 143 ss.; R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte Costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2013; F. CLEMENTI, *op. cit.*, spec. 77.

⁴⁰ Si veda in tal senso le sentt. nn. 275 del 2014 e 107 del 1996 richiamate dalla sentenza n. 35/2017. Sul punto v. L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. 275 del 2014)*, in *Consulta Online*, 1/2015 reperibile in www.giurcost.org.

controllo del governo e quelle connesse alla garanzia della Costituzione *ex art.* 138. Detto altrimenti, occorre distinguere le diverse casistiche tenendo ben conto delle implicazioni che una forma di governo ad elezione diretta dell'“esecutivo” può portare seco nella valutazione di legittimità della relativa legge elettorale e segnatamente dei premi di maggioranza e di minoranza dalla stessa previsti.

5.3. *Il premio di minoranza*

Accanto al generoso premio di maggioranza declinato nei termini *supra* visti, la legge regionale umbra prevede poi un altrettanto generoso premio di maggioranza che è volto a garantire il rispetto delle minoranze così come richiesto dall'art. 4, comma 1, lett. *a*), della legge 165/2004.

Già con la legge elettorale del 2010, alle coalizioni di liste o gruppi di liste non uniti in coalizione che non avessero raggiunto il 35% dei seggi (11 seggi) veniva attribuita una quota aggiuntiva di seggi (c.d. premio di minoranza) tale da far raggiungere detta percentuale. I seggi così attribuiti venivano poi ripartiti tra le liste provinciali collegate ad una medesima lista regionale secondo il metodo dei più alti resti. Il premio non era però garantito in ogni caso ma, per evitare eccessivi disallineamenti⁴¹, era necessario per la coalizione di liste o liste non unite in coalizione raggiungere la “soglia di minoranza” pari al 25% dei seggi (8 seggi).

Il premio di minoranza è stato poi riproposto nella novella del 2015, seppur con la non trascurabile variante dell'assenza di qualsiasi “soglia di minoranza” capace di far scattare il premio. Specifica, infatti, la legge elettorale umbra che all'esplicito fine di assicurare la rappresentanza delle minoranze, all'insieme delle «coalizioni e liste non collegate al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale proclamato eletto sono in ogni caso riservati sette seggi, ... , oltre quello riservato al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito il totale dei voti validi immediatamente inferiore al candidato alla Presidenza proclamato eletto»⁴². Detto altrimenti, la legge elettorale riserva alle liste collegate al candidato Presidente non eletto 7 seggi a cui si aggiunge il seggio attribuito di diritto al primo dei candidati Presidenti non eletti.

Per quanto concerne il riparto dei seggi interno, si applicano le modalità viste sopra per il riparto interno alla coalizione di liste (o lista non riunita in coalizione) vittoriosa. Troverà pertanto

⁴¹ Cfr. Art. 7, c.1., lett. *h*), l.r. umbra 2/2010 che modificava l'art. 15 della legge 108/1968.

⁴² Art. 3, c.1-*quater*, versione consolidata della l.r. n. 2 del 2010 così come modificata dalla l.r. n. 4/2015.

anche in questo caso applicazione la soglia del 2,5% dei voti all'interno dell'unica circoscrizione regionale⁴³.

L'assenza di qualsiasi soglia di minoranza potrebbe far sussistere i vizi di legittimità costituzionale prospettati per il premio di maggioranza anche con riferimento al premio di minoranza. Ciò a prescindere dalle rassicuranti parole della giurisprudenza amministrativa tale per cui il sistema elettorale umbro è orientato «ad assicurare un'equilibrata rappresentanza delle varie forze politiche, in particolare attraverso correzioni “di minoranza” per il riparto esterno ed interno dei seggi»⁴⁴. Non si può infatti escludere *a priori* un qualche elemento distorsivo in ragione dell'ultra-rappresentatività che potrebbe derivare ad una coalizione o ad una lista non riunita in coalizione in una tornata elettorale caratterizzata da un'elevata frammentazione partitica.

5.4. Ineleggibilità e incompatibilità

In ossequio a quanto stabilito dallo stesso art. 122 Cost., lo Statuto della Regione Umbria ribadisce che «Il sistema di elezione del Consiglio e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri sono disciplinati con legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato» (art. 42, c. 2).

L'autonomia statutaria sul punto è però sostanzialmente ridotta a poca cosa. La Corte costituzionale con sent. n. 378/2004 ha infatti dichiarato illegittimo l'intero art. 66 dello Statuto Regione Umbria, in quanto le previsioni ivi previste non potevano essere considerate dei principi e dunque la riserva di legge regionale in materia di ineleggibilità e incompatibilità non veniva nei fatti rispettata. La formulazione dello Statuto, secondo le parole della Corte, non poteva essere interpretata «come espressiva di un mero principio direttivo per il legislatore regionale». Del resto, ancora secondo la Corte, «è vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, ma ... occorre rilevare che il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria».

⁴³ Art. 15, c. 5, lett. f), l. n. 108/1968 così come recepita dalla legge regionale umbra n. 4/2015.

⁴⁴ Consiglio di Stato, sent. n. 5720 del 17 dicembre 2015, Sez. V.

La Regione sarebbe dunque potuta intervenire per via statutaria in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali ma non per dettare disposizioni di dettaglio, quanto piuttosto per dettare principi ulteriori a quelli fissati dal legislatore statale con gli artt. 2 e 3 della legge n. 165 del 2 luglio 2004.

Nel testo attuale l'intero Titolo II della legge 108 del 1968, così come recepita dalla Regione Umbria, risulta abrogato già con legge statale n. 154 del 23 aprile 1981 recante per l'appunto «Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale». Pertanto, in ragione dell'operare del principio di continuità, è la norma statale da ultimo richiamata a trovare oggi applicazione all'interno della Regione Umbria⁴⁵.

5.5. *La questione di genere*

Lo Statuto della Regione Umbria nel recepire quanto disposto dall'art. 51⁴⁶ e dall'art. 117, c. 7⁴⁷, Cost., ha sancito il principio della piena parità tra uomini e donne che si sostanzia, in particolare, nella promozione di pari condizioni di accesso alle cariche elettive⁴⁸. Inoltre, è lo stesso Statuto a specificare che spetta alla legge elettorale introdurre «incentivi e forme di sostegno a favore del sesso sottorappresentato»⁴⁹.

⁴⁵ Cfr. Corte cost., ord. 383/2002 e sentt. 201/2003 e 282/2003. Sul punto la letteratura è vastissima, *ex multis* V. PUPO, *La disciplina dell'incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2017; M. COSULICH, *La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità. Quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale?*, in *le Regioni*, 1/2011, 109 ss.; N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in AA.VV., *Le legge elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, a cura di M. Raveraira, Napoli 2009, 49 ss.

⁴⁶ L'art. 51 così come modificato con legge costituzionale n. 1 del 30 maggio 2003 («Modifica articolo 51 della Costituzione») dispone infatti che «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

⁴⁷ L'art. 117, c. 7, così come modificato con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 (modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione) parimenti sancisce che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 7 dello Statuto della Regione Umbria, infatti, la Regione si adopera per «attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica anche con l'adozione di azioni positive. In particolare promuove, con appositi provvedimenti, pari condizioni per l'accesso alle cariche elettive».

⁴⁹ Art. 42, c. 3, dello Statuto della Regione Umbria.

In ossequio alle richiamate disposizioni, la legge elettorale regionale del 2010 aveva previsto che nelle liste provinciali destinate a competere per l'assegnazione proporzionale dei seggi nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati (cfr. art. 4, c. 3, l.r. 1/2010)⁵⁰.

Il legislatore umbro del 2015, seguendo quanto già anticipato dall'esperienza della Regione Campania e avallato dalla Corte costituzionale con sent. 4/2010, ha mutato il sistema previgente prevedendo un peculiare regime di doppia preferenza. L'elettore può infatti esprimere nella scheda uno o due voti di preferenza; nel caso di espressione di due preferenze, queste devono riguardare candidati di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza⁵¹.

Stante l'assoluta sovrapposibilità della disposizione umbra con quella campana valgono allora anche in questa sede le considerazioni della Corte costituzionale circa la possibilità di mantenere la doppia preferenza. Segnatamente la norma richiamata andrebbe a configurare una facoltà aggiuntiva capace di ampliare lo spettro delle possibili scelte elettorali. Si tratta dunque di una «norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva». Questo risultato non sarebbe però un diretto effetto della legge ma una conseguenza «delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione»⁵².

Sul punto è interessante notare come le disposizioni introdotte dapprima dalla Regione Campania e poi dall'Umbria e dalla Toscana⁵³ abbiano assunto oggi il rango di principi fondamentali in materia elettorale regionale. La legge 165/2004 è stata infatti a riguardo modificata nel 2012⁵⁴, sicché ad oggi ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. c-bis) «1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione

⁵⁰ F. CLEMENTI, *op. cit.*, spec. 75. Non essendovi ancora nel 2010 un obbligo di provvedere nel senso di una parità di genere, singolare appare, ad una lettura *ex post*, il meccanismo “sanzionatorio” previsto dall'art. 3, c. 3 della l. r. 1/2010: «I movimenti e i partiti politici presentatori di liste provinciali che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma sono tenuti a versare alla Regione una somma pari al rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in eccesso rispetto al numero minimo consentito. L'ammontare della somma è stabilito con decreto del Presidente della Giunta regionale su conforme deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale».

⁵¹ Cfr. art. 13, l.r. 4/2015 che ha introdotto l'art. 11-*bis* nella legge statale 108/1968; si veda in particolare il c. 2.

⁵² Corte cost. 4/2010, p.to 3.3 del considerato in diritto. La Corte, vale ricordarlo, specifica altresì che «i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice».

⁵³ Il modello sopra descritto della doppia preferenza è stato altresì ripreso dalla legge elettorale toscana, l. n. 51 del 2014 recante «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale»: v. art. 14, c. 3.

⁵⁴ Cfr. legge n. 25 del 23 novembre 2012, art. 3, c.1.

di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima»⁵⁵.

6. Conclusioni

Le considerazioni richiamate sottolineano come la Regione Umbria sia stata particolarmente intraprendente nello spiegare la propria autonomia in materia di legislazione elettorale. Occorre però sottolineare come questa autonomia si sia manifestata sia nel 2010 che nel 2015 a ridosso delle tornate elettorali, il che è da accogliere con un certo scetticismo sul piano dell'opportunità istituzionale ancorché tale possibilità sia perfettamente legittima sul piano giuridico.

Inoltre vale forse la pena di sottolineare come la legge elettorale umbra sia stata adottata successivamente e nonostante la sentenza della Corte 1/2014. Gli aspetti di frizione tra la giurisprudenza della Corte e la legge elettorale sono dunque da risolvere nella non immediata analisi del rapporto sussistente tra la forma di governo neoparlamentare e il sistema elettorale prescelto dalla Regione. Il legislatore regionale infatti, nel voler garantire maggioranze stabili e al contempo una certa tutela delle minoranze, ha ritenuto opportuno introdurre i cospicui premi di maggioranza e di minoranza cui si accennava. Questa scelta ha un primo non trascurabile effetto anche nell'influenzare la compagine politica regionale e ciò in quanto sembrerebbe lasciare poco spazio ad altre forze politiche eventualmente "terze classificate" nelle tornate elettorali. Anche per queste ragioni gli esiti di un probabile vaglio di legittimità costituzionale non sono scontati.

Le circostanze di fatto delle elezioni regionali del 2015, così come suggerito dalla giurisprudenza amministrativa e ordinaria, potrebbero far cadere *ab initio* il requisito della rilevanza. La sensibile maggioranza raggiunta dalla coalizione vittoriosa della tornata elettorale è tale infatti da poter considerare lo scarto tra il premio di maggioranza e i voti effettivamente ottenuti proporzionale e ragionevole. Purtroppo, laddove il Giudice *a quo* prima e la Corte costituzionale poi volessero

⁵⁵ Ai sensi dei numeri 2 e 3 della medesima disposizione, inoltre, «2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale».

sottolineare la portata potenziale della legge elettorale umbra, si potrebbero aprire diversi e forse anche mutevoli scenari istituzionali.

La domanda cui i giudici costituzionali dovranno eventualmente rispondere non è delle più semplici: a fronte dell'attuale e/o della futura composizione della compagine politica regionale, la forma di governo della Regione può ammettere una potenziale eccessiva divaricazione tra l'elettorato e i suoi rappresentanti?