

**La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige
per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale:
un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni**

di Dimitri Girotto
(1 luglio 2015)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni")

1. Non si può dare torto a chi ha constatato come la sentenza in commento sia passata piuttosto inosservata, pur rappresentando un primo banco di prova sulla "tenuta" e sull'ambito di applicabilità dei principi (o di alcuni di essi) enunciati dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014 sulla legge per l'elezione delle Camere¹. Eppure, l'interrogativo sulle possibili ricadute della nota pronuncia della Corte - riguardante la legge n. 270/2005 - sui vigenti sistemi elettorali delle Regioni e degli enti locali era già stato affrontato da una parte della dottrina, per quanto nessun autore avesse rilevato profili di insuperabili incompatibilità tra questi (i sistemi elettorali) e i principi affermati nella sentenza n. 1/2014².

La perentorietà della motivazione, con la quale la pronuncia in commento rimarca la "netta diversità" tra la legge per l'elezione delle Camere e la legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige, che invece il giudice remittente (senza compiere, ad avviso di chi scrive, uno sforzo argomentativo adeguato all'obiettivo) intendeva porre a raffronto, non sembrerebbe incoraggiare, a prima lettura, particolari approfondimenti critici; tuttavia, alcuni passaggi della motivazione non sembrano così scontati, e lo stesso può dirsi con riguardo al richiamo ad un precedente della Corte, rispetto al quale, piuttosto, non sarebbero del tutto mancati i presupposti per un *distinguishing*. Nel contempo, la sentenza offre l'occasione per alcuni spunti di riflessione sulla "tenuta" della specifica potestà legislativa c.d. ordinamentale delle Regioni ad autonomia differenziata, per quanto attiene al più specifico ambito della disciplina elettorale degli enti locali.

2. Il giudice remittente prospetta il contrasto dell'art. 87, comma 1 lett. h) del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali) con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo

¹ L'osservazione è di L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sentenza n. 275 del 2014)*, in www.giurcost.org. Al passaggio sotto silenzio della pronuncia citata può aver contribuito anche la circostanza per la quale l'udienza si è svolta in camera di consiglio.

² In questo senso, v. ad esempio, G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforme della legge elettorale*, in www.confronticostituzionali.eu, secondo il quale il sistema prefigurato dalla legge n. 81/1993, al quale è pressoché identico il sistema scrutinato dalla Corte nella sentenza in commento, prevede un meccanismo premiale che di configura "come un premio di governabilità, e non come premio di maggioranza in senso proprio". In riferimento soprattutto ai premi di maggioranza contenuti nelle leggi per l'elezione dei consigli regionali, ma con utili cenni anche alla pronuncia in commento, v. A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.* 2014, 4147 ss.

comma e 67 della Costituzione. Il premio di maggioranza configurato dalla legge regionale, che nei comuni con popolazione superiore a tremila abitanti assegna alle liste collegate al candidato sindaco vincente il 60 per cento dei seggi ove tale risultato non sia stato raggiunto all'esito del voto - e senza prevedere alcuna soglia minima oltre la quale far scattare il premio di maggioranza - sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza dei cittadini del voto, nonché con quello di rappresentanza democratica. La motivazione dell'ordinanza di rimessione, come detto non molto analitica, si concreta nella riproduzione pedissequa di alcuni passaggi contenuti nella sentenza della Corte n. 1/2014³.

Nel rigettare la questione, tre sono le ragioni che portano il giudice costituzionale ad escludere la sovrapposibilità della normativa regionale censurata alla disciplina delle elezioni di Camera e Senato, che la Corte ha "amputato" con la citata sentenza n. 1/2014: la diversità dell'organo da eleggere, la disciplina a doppio turno della elezione del Sindaco rispetto al turno unico dell'elezione delle Camere, ed infine la dimensione del collegio elettorale.

Il primo elemento è, all'evidenza, il più solido, giacché in effetti la sentenza n. 1 del 2014 aveva rimarcato la tipicità ed infungibilità delle funzioni delle assemblee parlamentari, connesse anche alla garanzia della Costituzione, così distinguendo il Parlamento da "altre assemblee rappresentative di enti territoriali"⁴. Nelle parole della Corte, la compressione della rappresentatività delle assemblee parlamentari non è accettabile (anche) in ragione della assoluta peculiarità delle funzioni esercitate dalle Camere. Ma basterebbe questo assunto, ci si chiede, a chiudere ogni ragionamento? La risposta è ovviamente negativa, perché in caso contrario la Corte legittimerebbe l'impressione che la rappresentatività possa essere anche integralmente sacrificata negli organi elettivi degli enti locali, il che non pare corrispondere al pensiero del giudice delle leggi né, in ogni caso, ad una corretta lettura dell'art. 48 Cost., in base alla quale la pur prospettata divaricazione tra eguaglianza formale (in entrata) del voto ed eguaglianza sostanziale (in uscita) del medesimo non può essere estesa oltre certi limiti, come ha ricordato la Corte proprio nella pronuncia sulla legge n. 270/2005⁵. Si può affermare, in altri termini, che il test di ragionevolezza di un sistema elettorale possa e debba essere sempre compiuto, cambiando semmai il rigore dell'indagine in termini di

3 Cfr. Ordinanza TRGA di Trento n. 48/2014, in particolare punti 6, 7 e 8, laddove si sottolinea che il meccanismo premiale di cui alla legge regionale non sembra in grado di assicurare del tutto la governabilità, poiché non scongiura il rischio che si formino coalizioni di liste disomogenee al solo scopo di ottenere il premio di maggioranza, salvo sciogliersi dopo le elezioni (argomento comune praticamente a qualunque sistema elettorale maggioritario, se il sistema elettorale non viene accompagnato da rigide norme sul funzionamento degli organi elettivi); perché il peso dei voti espressi per liste perdenti risulta assai inferiore di quello espresso alla lista o coalizione vincente (e qui l'argomento è certamente più solido); che tali convincimenti traggono conforto dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, la quale avrebbe dichiarato incostituzionali *analoghe* norme di legge statale sul premio di maggioranza per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (il corsivo è nostro, perché l'analogia viene data per presupposta, ma non è motivata dal giudice a quo).

4 Cfr. punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 1/2014.

5 Laddove si accerta l'irragionevolezza della legge nel momento in cui la distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi, "pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto" (cfr. sempre Corte cost. 1/2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

valutazione del sacrificio della rappresentatività a scapito della governabilità, e di tale assunto sembrerebbe offrire conferma ancora la stessa sentenza n. 1/2014, nella quale, come è stato giustamente osservato, non mancano i richiami a precedenti riferiti anche ad elezioni amministrative⁶.

3. Se non altro per le ragioni appena richiamate, anche gli ulteriori elementi distintivi – tra legge regionale sulla elezione del Sindaco e legge elettorale delle Camere – individuati dalla Corte “a rinforzo” dell’elemento principale meritano considerazione. Viene in rilievo, dapprima, l’elezione a doppio turno del Sindaco, che sarebbe ispirata a logiche del tutto diverse rispetto ad una elezione a turno unico. A rafforzare il ragionamento, il giudice costituzionale menziona, per relationem, una pronuncia del Consiglio di Stato, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sulle norme del Testo unico degli enti locali dedicate all’elezione del Sindaco (d.lgs. n. 267/2000), le quali presentano marcate identità con la legge regionale qui in discussione⁷. Secondo quanto sostenuto dal giudice amministrativo, il doppio turno rappresenterebbe addirittura l’unico elemento distintivo tra la disciplina per l’elezione delle Camere e la normativa per l’elezione degli organi degli enti locali: un doppio turno rispetto al quale il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 270/2005 configurerebbe uno schema “assolutamente non raffrontabile”.

Al riguardo, né il Consiglio di Stato né, a ben vedere, la Corte costituzionale riescono a confezionare una motivazione integralmente persuasiva. Per rimarcare l’assoluta peculiarità del sistema di elezione a doppio turno entrambi i giudici fanno leva, anzitutto, sul precedente rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 1996, con la quale, in effetti, il giudice delle leggi già si era pronunciato sul modello a doppio turno per l’elezione diretta del sindaco, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale riguardante l’art. 7, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81. In quel caso, tuttavia, un elemento differenziante – rispetto alla disciplina oggi scrutinata – era dato dalla impostazione del giudice remittente, che allora presupponeva la piena legittimità del premio di maggioranza attribuito al secondo turno, lamentando piuttosto che, in determinate circostanze (in base alla citata disposizione, ora abrogata a seguito dell’entrata in vigore del TUEL) nessun premio venisse riconosciuto alle liste che appoggiavano un candidato sindaco eletto al primo turno. In quel contesto, le espressioni utilizzate dalla Corte, puntualmente riprese nella pronuncia che qui si annota, assolvevano alla finalità di giustificare la mancata assegnazione di qualsivoglia premio nel primo turno di votazione nel caso in cui la lista o le liste collegate al sindaco eletto non avessero conseguito almeno il 50% dei voti validi, valorizzando in primo luogo la possibilità del voto disgiunto nel primo turno (essendo consentito il voto per un candidato sindaco e per una lista che appoggia un diverso candidato), in

⁶ L’osservazione è di R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3/2013, www.nomos-leattualitaneldiritto.it. Cfr. anche G. DELLEDONNE, *"Base proporzionale" e premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige*, in *Giur. cost.*, 2014, 4698 ss., sul "rapporto di circolarità fra le scelte relative al sistema elettorale statale e quelle concernenti i sistemi elettorali regionali e locali". In proposito,

⁷ La pronuncia menzionata dalla Corte è Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2013, n. 4680.

contrapposizione alla ben minore possibilità di scelta che all'elettore residua nel secondo turno, nel quale i candidati che si confrontano al ballottaggio "trascinano" nelle rispettive sorti le liste ad essi collegate⁸.

Occorre considerare, al riguardo, che a differenza del meccanismo previsto dal TUEL, e passato indenne al vaglio della Corte, la legge regionale qui in esame non contempla la possibilità della espressione di un voto disgiunto, sicché vi è perfetta coincidenza tra la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate; il caso specificamente considerato nel precedente del 1996 (elezione del sindaco al primo turno ma percentuale di voti inferiore al 50% ottenuta dalle liste a questi collegate) non può pertanto riprodursi. Si può convenire con la Corte, nel senso che questo aspetto non sia idoneo ad inficiare l'analogia di fondo che intercorre tra la legge nazionale e quella del Trentino-Alto Adige, e dal punto di vista della disproportionalità e della congruità del sistema si potrebbe osservare che l'odierna disciplina regionale è meno penalizzante di rispetto a quella nazionale nei confronti di un candidato sindaco "forte" (perché, come è ovvio, l'effetto di trascinamento può rivelarsi decisivo già al primo turno); il che non varrebbe, però, a far automaticamente superare alla legge regionale un vaglio di ragionevolezza del sacrificio alla rappresentatività del sistema, specie ovviamente se la prospettiva di analisi adottata ponesse in rilievo il ruolo delle liste e il voto alle medesime, anziché al candidato sindaco.

Il citato precedente, comunque, non pareva così impegnativo per la Corte; tornando alla disciplina scrutinata nella sentenza in commento, ad esempio, anche escludendo una irragionevolezza totale della previsione di un premio di maggioranza, e senza chiedere giudice costituzionale di sostituirsi al legislatore, la misura del 60% dei seggi a prescindere da ogni soglia percentuale conseguita al primo turno potrebbe prestare il fianco a valutazioni critiche, e certamente non rappresenta una soluzione obbligata; potendosi configurare, ad esempio, un sistema che alle liste candidate al sindaco eletto attribuisca un premio di entità fissa, o un premio variabile comunque rapportato alla percentuale di seggi assegnabili, ma inferiore al 60%, o un premio di maggioranza accompagnato ad un premio "di minoranza" da riconoscersi alle liste collegate al candidato sconfitto al ballottaggio. Senza allargare le maglie del controllo di ragionevolezza oltre i confini oggi tratteggiati – in materia elettorale – dalla sentenza 1/2014, la Corte avrebbe forse potuto formulare considerazioni diverse sulla struttura del sistema per l'elezione del sindaco nella Regione Trentino-Alto Adige, naturalmente evitando di scendere nel dettaglio delle soglie percentuali o della entità del premio⁹.

⁸ Oltretutto, le modifiche alla disciplina per l'elezione del Sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, introdotte dall'art. 73 del d.lgs. n. 267/2000 darebbero oggi ragione ex post al giudice remittente dell'epoca, perché la vigente disciplina prevede l'attribuzione del 60% dei seggi alle liste in appoggio al candidato sindaco eletto al primo turno, ove le stesse abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi.

⁹ Quanto qui affermato presuppone che il giudice costituzionale possa comunque effettuare un sindacato non propriamente "debole" sulle scelte del legislatore, statale o regionale, come è accaduto nella sentenza n. 1/2014; un sindacato la cui latitudine è di difficile definizione, e che pare atteggiarsi più spesso nei termini di un controllo di proporzionalità, come osserva A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quad. cost.*, 2014, 135 ss.

4. Vi è un ulteriore aspetto da esaminare, giustamente segnalato dalla dottrina già a commento della sentenza sulla legge n. 270/2005, nel tentativo di abbozzare una prognosi sull'esito di un possibile giudizio di costituzionalità di altre e diverse leggi elettorali in vigore; si tratta della c.d. presunzione di consonanza tra l'organo di vertice di un ente ed l'organo di rappresentanza popolare, ove l'elezione sia contestuale. Il tema è stato incidentalmente affrontato dalla Corte nella pronuncia sullo statuto regionale abruzzese, che sottoponeva ad un voto iniziale di fiducia il Presidente della Giunta neoeletto¹⁰.

In questo caso, in effetti, la Corte ha censurato la previsione statutaria, in ragione di una ipotetica consonanza politica tra consiglio regionale e presidente della Giunta, derivante dalla contestualità dell'elezione e dalla legge elettorale. Da questa premessa (presuntiva), si potrebbe essere tentati di ricavare la necessità che, in regione della contestualità della elezione del Sindaco e del consiglio comunale, una analoga consonanza politica sia prefigurata dal legislatore, e perciò debba essere mantenuta attraverso la configurazione di un sistema elettorale idoneo allo scopo¹¹.

Il ragionamento, qui inevitabilmente semplificato, e per vero ampiamente argomentato dalla dottrina quanto alla disciplina elettorale regionale, si presta però alla obiezione per la quale, a tutto concedere, solo per le Regioni la consonanza politica potrebbe ritrovare un fondamento costituzionale negli articoli 122 e 126 Cost., ammesso che tale soluzione sia percorribile senza incorrere nella conseguenza di un eccessivo irrigidimento del sistema elettorale regionale¹². Rimane il fatto, tuttavia, che per quanto concerne l'elezione del

10 Il richiamo è a Corte cost., n. 12/2006, sulla quale, fra gli altri, v. S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 2006, 778 ss. Invero, come riconosce la dottrina da ultimo citata, (p. 787), la parte della sentenza in cui la Corte enuncia l'esistenza di un rapporto di consonanza politica tra Presidente della Giunta e Consiglio Regionale, accoglie un profilo di censura meramente formale (dichiarazione di illegittimità della norma statutaria che configura un'equivalenza tra voto contrario del Consiglio sul programma proposto dal Presidente neoeletto e voto di sfiducia), non escludendo che il Consiglio possa in ogni momento sfiduciare il Presidente.

11 La tesi è proposta da S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni*, in (a cura di) M. D'AMICO-S. CATALANO, *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, in particolare 84 ss., ove si afferma che il sistema elettorale regionale, fondato sulla contestuale elezione di Presidente e Consiglio, rappresenta "probabilmente .. la sola scelta logicamente ammissibile". L'argomentazione, a quanto pare, viene estesa anche al rapporto tra sindaco e consiglio comunale, richiamando il precedente della sentenza n. 107 del 1996, già citata, e concludendo nel senso che "i ragionamenti svolti dalla Corte costituzionale sulla uguaglianza del voto non valgono nelle forme di governo ad investitura diretta del vertice dell'esecutivo". Dello stesso autore cfr. anche *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010.

12 Da un lato, infatti, se è vero che legge statale di principio accenna, come è noto, alla formazione di stabili maggioranze, è tutto da dimostrare che tale previsione sia costituzionalmente obbligata, non potendosi escludere che il legislatore statale e regionale tengano in diverso e maggior conto, ad esempio, le già richiamate esigenze di rappresentatività. D'altro lato, resta difficile ritenere che il legislatore costituente del 1999, nel riformare le due citate disposizioni costituzionali, abbia inteso ipotizzare una secca alternativa tra elezione del consiglio contestuale al Presidente della Giunta con metodo maggioritario ed elezione del Presidente da parte del Consiglio scelto con metodo proporzionale. In senso conforme v. A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., 4185 ss., la quale ritiene "che il parametro costituzionale relativo alla forma di governo regionale non imponga necessariamente una formula elettorale proporzionale con collegamento necessario e premio di maggioranza, bensì che tale formula sia una delle soluzioni costituzionalmente ammesse e rimesse alla discrezionalità del legislatore".

Sindaco non sussistono vincoli costituzionali del genere di quelli anche solo ipotizzati per l'elezione del Presidente della Giunta regionale, e la considerazione può assumere un rilievo generale, indipendentemente dalla estensione della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali e di elezioni degli organi rappresentativi di questi.

Di una particolare discrezionalità riconosciuta al legislatore (statale, e sotto questo profilo anche regionale) in tema di elezione degli enti locali si ha, del resto, una riprova nella recentissima sentenza n. 50 del 2015, nella quale viene giudicata legittima la previsione di una elezione di secondo grado per quanto attiene agli organi elettivi delle città metropolitane e delle province, non impedita dalla dalle previsioni della Carta europea delle autonomie locali che vorrebbe "*freely elected*" i consigli o gli organi nei quali si esercita il *self government* locale¹³. Per inciso, proprio la Carta europea delle autonomie prevede che gli organi elettivi "*may possess executive organs responsible to them*", ancora una volta non imponendo alcuna preventiva consonanza tra consigli e giunta, e semmai esigendo che vengano approntati idonei strumenti per far valere la responsabilità politica degli esecutivi.

Come anticipato, la pronuncia in commento valorizza, seppure quasi a mo' di inciso, la diversità fra le dimensioni dei comuni le cui elezioni sono disciplinate dalla legge regionale e la dimensione nazionale del "collegio unico" nel quale sono assegnati i seggi (per quanto concerne la Camera dei deputati, si deve intendere). L'argomento non è certo privo di suggestioni, perché esso sottende l'idea che in collegi elettorali di dimensioni ridotte le esigenze di governabilità possano fare premio sulle aspettative di rappresentatività con maggiore nettezza rispetto a collegi di più ampie dimensioni: il che ha certamente una logica, sol che si consideri quanto numericamente più elevata è la compressione della eguaglianza del voto in uscita – in caso di adozione di sistemi o correttivi maggioritari - all'aumentare del numero degli elettori di un collegio. Ma anche questo argomento presterebbe il fianco a qualche perplessità, se e qualora se ne ipotizzasse una applicazione su scala più ampia: perché verrebbe facile obiettare che un conto è ragionare avendo a riguardo i comuni della Provincia di Trento, e della loro incomparabilità con un collegio unico nazionale, un conto è immaginare la situazione di comuni con un numero di votanti molto superiore, in qualche caso persino raffrontabile all'elettorato attivo di alcune Regioni italiane; nelle quali si applicava, per le elezioni del Senato, proprio quel premio di maggioranza che la Corte ha ritenuto illegittimo, enunciando principi che oggi il giudice costituzionale non ritiene estensibili al sistema di elezione del sindaco e dei consigli comunali.

5. Accantonato questo profilo, conviene ritornare sull'elemento distintivo sul quale la Corte maggiormente si sofferma, che come già osservato è il

¹³ Sulla sentenza n. 50/2015, che non mancherà di analisi critiche anche sulle pagine di questa rivista, v. la *scheda di lettura* proposta da A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno, in www.federalismi.it, nonché L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* In www.forumcostituzionale.it, ad avviso del quale, pur potendosi nella sostanza condividere la decisione del giudice costituzionale, la norma della Carta europea delle autonomie locali è stata richiamata dalla Corte in modo incompleto, posto che la norma medesima menziona la necessità di un "*secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*".

sistema elettorale a doppio turno. Richiamando la già citata sentenza n. 107 del 1996, la Corte osserva che al secondo turno l'elettore non ha la possibilità di esprimere un voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco; la manifestazione di volontà è dunque unica, e perciò non sussisterebbe alcun "ostacolo intrinseco" a valorizzare il collegamento (tra candidato sindaco e liste che lo sostengono) al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste allo stesso collegate. Il tutto sarebbe funzionale alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

Il riferimento al candidato sindaco e all'effetto di trascinamento, a ben vedere, appare irrinunciabile se si intende sostenere la coerenza nel ragionamento seguito dalla Corte; diversamente, infatti, sarebbe faticoso giustificare una ontologica diversità tra elezioni ad un turno ed elezioni a doppio turno. Non sarebbero chiare, anzitutto, le ragioni per le quali il valore della rappresentatività dovrebbe trovare spazio e tutela soltanto nel primo turno di votazione, quasi che l'output finale (la maggiore o minore proporzionalità del sistema "in uscita") – pur con le precisazioni già svolte in termini di discrezionalità del legislatore e di non copertura costituzionale del principio di piena eguaglianza del voto "in uscita" – divenga totalmente irrilevante per il solo fatto che non si sia pervenuti alla elezione del sindaco nel primo turno. Non deporrebbe a favore di questa soluzione, del resto, l'esplicito riferimento, contenuto nell'art. 14 comma 2 del Testo unico del Trentino Alto Adige sulla elezione degli organi delle amministrazioni comunali, alla elezione dei consiglieri comunali "su base proporzionale", pur configurando l'esito del solo primo turno come base di calcolo per la ripartizione dei seggi; laddove il riferimento alla "elezione" ha chiaramente ad oggetto il risultato complessivo del voto, e impedisce valutazioni che non riguardino, appunto, il complesso della disciplina (il "sistema", secondo la terminologia non a caso ormai entrata nell'uso comune)¹⁴.

Si potrebbe, al limite, faticosamente ipotizzare un ragionamento diverso qualora la disciplina fosse diversamente strutturata, assegnando al primo turno di votazioni la sola finalità di selezionare due candidati sindaci destinati a competere al ballottaggio; allo stato attuale, la possibilità non certo remota che un candidato sindaco venga eletto al primo turno (come prevede l'articolo 50 del citato Testo unico regionale, in uno, del resto, con quanto stabilito nel TUEL) impone ancora una volta di valutare la (dis)proporzionalità del sistema elettorale in termini globali, cioè in un continuum tra primo e secondo turno.

¹⁴ E' questo, un argomento che forse il giudice remittente avrebbe potuto valorizzare, anche nell'intento di evidenziare gli elementi di analogia tra la disciplina elettorale regionale e la legge n. 270/2005. Invero, proprio riguardo a quest'ultima la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014, ha inteso evidenziarne l'impianto di tipo proporzionalistico - sia pure, come è stato bene osservato (cfr. G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.* 2014, 2959 ss.), con un artificio argomentativo, debolmente fondato su una formula inclusa nella versione originale della legge elettorale - e dall'impianto proporzionalistico ha fatto discendere la necessità che il principio di rappresentatività non venisse compresso in modo eccessivo, facendo salva l'aspettativa (di proporzionalità del sistema) in capo al legislatore. Nel caso in esame, il legislatore regionale ha esplicitamente codificato una elezione del consiglio comunale su base proporzionale, ma di una eventuale aspettativa di proporzionalità dell'elettore regionale non vi è traccia nell'ordinanza di rimessione.

Al netto di qualche ambiguità, ciò che pare potersi comunque desumere dalla motivazione della sentenza è che se certamente è da ammettersi che esistano sistemi elettorali non comparabili, o difficilmente comparabili, tale situazione non può essere prospettata tra elezioni e turno unico ed elezioni a doppio turno *tout court*, ma piuttosto tra elezioni di un organo monocratico in contestualità con un organo collegiale, ed elezioni del solo organo collegiale; solo in questo senso cade ogni remora a condividere l'affermazione contenuta nella sentenza in commento, secondo la quale “nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste ...”, collegata all'ulteriore considerazione sulle “esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo”¹⁵. Tale conclusione, lo si deduce dalle espressioni da ultimo citate, non può comunque tradursi in una esenzione totale dal rispetto della proporzionalità nel sacrificio del principio di rappresentanza a favore del principio di governabilità.

Questo ragionamento, se condiviso, potrebbe un domani trascendere l'ambito del sistema elettorale degli enti locali, per essere messo alla prova con riguardo ad altri sistemi elettorali, ad esempio quello previsto dalla legge recentemente approvata per la elezione della Camera dei deputati¹⁶. In questo senso, dovrebbe poter essere facilmente contrastata la tesi di chi intendesse prospettare l'inapplicabilità dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 alla nuova legge elettorale richiamandosi (impropriamente, viene da osservare) alle argomentazioni addotte dal giudice costituzionale nella pronuncia qui in commento, solo in quanto la nuova disciplina preveda l'eventualità di un secondo turno di ballottaggio tra liste¹⁷. Invero, non avendo il legislatore del 2015 configurato un sistema di voto ad un candidato premier in uno con il voto per la Camera, non può che venir meno ogni possibile equiparazione al sistema per l'elezione del Sindaco, persino senza invocare l'elemento differenziante, comunque ineludibile, che poggia sul ruolo peculiare riconosciuto alle Camere rispetto alle assemblee elettive minori, e che la Corte, come ricordato, ha evidenziato anche nella pronuncia sulla legge elettorale comunale del Trentino Alto Adige.

6. Sempre a commento della sentenza in rassegna, è stato posto il dubbio su “cosa resti, con riguardo alle elezioni locali, della specialità in materia

¹⁵ Cfr. *Considerato in diritto*, punto 3.2.

¹⁶ Legge 6 maggio 2015, n. 52, in G.U. 8 maggio 2015.

¹⁷ All'estremo opposto, vi sarebbe da dare conto delle opinioni che viceversa escludono la legittimità stessa di un ballottaggio del tipo di quello configurato dalla legge n. 52/2015, proprio richiamandosi alla sentenza della Corte n. 1/2014. Opinioni anche criticabili, ad avviso di chi scrive, per quanto sia dubbio che a confutare le medesime si possa invocare sic et simpliciter il precedente della sentenza qui in commento. A difesa del sistema previsto dal c.d. *Italicum* cfr., ad esempio, ma con una pluralità di argomentazioni, C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in www.forumcostituzionale.it, il quale comunque ricava dalla sentenza n. 275/2014 la conferma che “elezioni a un solo turno ed elezioni a doppio turno rispondono a logiche diverse e non si può giudicare le seconde con gli schemi di quelle a turno unico”.

elettorale della Regione Trentino Alto Adige¹⁸. Il dubbio pare legittimo se si pone mente alla particolare accentuazione che, in detta regione, ha l'elemento della proporzionalità dei sistemi elettorali, a partire dal dettato degli articoli 61 e 62 dello Statuto di autonomia; un elemento che, in effetti, nella pronuncia in commento il giudice costituzionale non mostra di tenere in particolare conto.

Viceversa, se la questione è considerata nell'ottica dell'autonomia delle regioni a statuto speciale in tema di elezioni degli organi rappresentativi degli enti locali, non pare che la sentenza in esame arrechi alcun vulnus a tale competenza. Al riguardo, basti anzitutto ricordare che tanto l'art. 35 della già citata legge n. 81/1993, la quale introdusse a livello nazionale l'elezione diretta del Sindaco, quanto il TUEL (art. 1), prevedono la non applicabilità delle disposizioni di cui alla disciplina nazionale alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibile con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione¹⁹. Coniugando tale elemento con la potestà legislativa ordinamentale in materia di enti locali, che la l. cost. 2/1993 ha esteso anche alle Regioni autonome che ne erano prive, non sembra certo che tale potestà possa facilmente prestarsi ad essere intaccata, soprattutto se si considera che l'adozione, anche nelle regioni autonome, di sistemi di elezione diretta del sindaco non viene interpretata come sintomo di ritenuta obbligatorietà della disciplina nazionale, ma piuttosto come scelta di volontaria conformità, liberamente espressa dal legislatore regionale²⁰.

D'altronde, sulla latitudine della potestà ordinamentale delle Regioni ad autonomia differenziata la Corte costituzionale ha già avuto plurime occasioni di esprimersi, ad esempio - solo per citare le pronunce meno risalenti - precisando che l'eventuale uniformità della legislazione statale e di quella regionale in punto di elezioni provinciali non fa venir meno la possibilità per la Regione Sardegna di sostituire, limitatamente al proprio territorio, le norme statali con norme regionali (sent. 48/2003)²¹; o riconoscendo la legittimità della norma introdotta dalla Regione Friuli Venezia Giulia, la quale, ai fini del raggiungimento del quorum del cinquanta per cento richiesto per la validità dell'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti qualora sia presentata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate, esclude - in difformità rispetto alla disciplina del TUEL - che siano computati gli elettori iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero (sent. 173/2005)²².

18 Cfr. ancora L. TRUCCO, *Materia elettorale* cit., 72, la quale del tutto opportunamente rileva che il principio proporzionale avrebbe meritato, nel caso in esame, "di essere (se non valorizzato, per lo meno) mantenuto nella considerazione in cui si trovava sia parte del TAR Trento sia dalla stessa Consulta".

19 A ben vedere l'art. 35 l. n. 81/1993 enunciava il principio della applicabilità della legge alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibile con le attribuzioni ad esse spettanti in base agli statuti ed alle relative norme di attuazione, mentre oggi la norma viene formulata in negativo, "salva compatibilità".

20 Si esprime in questi termini, ad esempio, V. ITALIA, *Testo Unico degli enti locali, Volume I*, Milano, 2000, 7-9. Giustamente G. DELLEDONNE, *"Base proporzionale"* cit., ricorda come il testo unico regionale in commento abbia riprodotto l'impianto della legge regionale n. 3 del 1994, che si ispirava proprio alla legge n. 81/1993. Riprendono i principi della legislazione nazionale anche le L.r. Sardegna n. 2/2005, art. 1, L.r. Sicilia n. 35/1997, art. 2 ss., L.r. Friuli Venezia Giulia n. 19/2013, art. 3.

21 Corte cost. n. 48/2003, sulla quale v. A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto*, in www.giurcost.org.

Con queste premesse, non si vedono preclusioni, gravanti sul legislatore regionale, a che l'attribuzione dell'eventuale premio di maggioranza in un sistema ad elezione contestuale di sindaco e consiglio segua modalità e preveda soglie ed entità difformi rispetto al TUEL, sia pure entro limiti di ragionevolezza tali da non sacrificare integralmente il principio della rappresentatività (imponendo ad esempio premi di entità abnorme). D'altro canto, per tornare ad una delle argomentazioni dapprima esaminate, in tanto potrebbe sussistere un vincolo del legislatore delle regioni autonome nel senso di una necessaria consonanza politica tra sindaco e consiglio comunale, tale da obbligare ad una elezione contestuale dei due organi, in quanto questo principio fosse codificato a livello di statuto regionale o di norme di attuazione. In mancanza di tali previsioni, non è da ritenersi impedita una scelta diversa, anche nel senso di un ritorno alla soluzione che allo stato attuale, è facile prevederlo, sconterebbe il maggior tasso di impopolarità, vale a dire l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale.

22 Corte cost. n. 173/2005, sulla quale v. E. Grosso, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in questa *Rivista* 2005, 1228 ss.