

La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale

di Stefano Catalano **
(1 febbraio 2016)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni")

1. In tutte le Regioni, come è noto, il Presidente della Giunta è eletto direttamente dai cittadini e alle liste collegate con il vincitore della competizione vengono assegnati, con modalità differenti ma sempre nella vigenza di sistemi proporzionali, premi in seggi al fine di assicurare la governabilità¹. Questo è uno degli elementi che mostra la strettissima connessione fra la legislazione elettorale e la forma di governo delle Regioni, anche se le fonti che disciplinano i due aspetti sono diverse².

La sentenza n. 193 del 2015, che qui ci si propone di commentare, pur non prendendo esplicitamente posizione sulla legittimità costituzionale dei premi di maggioranza regionali, contiene alcune affermazioni molto interessanti in argomento. La pronuncia decide su un'ordinanza promossa dal Tribunale amministrativo della Lombardia che dubitava della legittimità di due caratteristiche centrali della legge elettorale di quella regione, ossia la legge 31 ottobre 2012, n. 17³.

In primo luogo, si criticava la disposizione, ossia l'art. 1, comma 24, della legge, che attribuisce un premio di maggioranza alle liste collegate con il Presidente eletto. Illegittimo appariva, soprattutto, il collegamento fra elezione del Consiglio e l'elezione di un altro organo quale è il Presidente della Regione ai fini dell'assegnazione del premio. Inoltre, si reputava incostituzionale il fatto che il premio potesse scattare anche senza il raggiungimento di una soglia minima di voti da parte del Presidente e delle liste ad esso collegate.

In secondo luogo si riteneva illegittima la previsione di una soglia di sbarramento, indicata dalla lettera d) del comma 30 dell'art. 1 della legge n. 17

¹ In questa sede non si possono ricordare i numerosissimi scritti che analizzano il sistema elettorale delle Regioni. Si rinvia, da ultimo a G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2013, p. 97 e ss.; M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Questa rivista*, 2015, p. 609 e ss.; A. FLORIDIA, P. SCIOLA, *Il «federalismo elettorale», dieci anni dopo: il gioco vale la candela?*, *ivi*, p. 651 e ss. I sistemi elettorali regionali paiono a prima vista essere proporzionali, sia pur corretti. Tuttavia, un simile presupposto potrebbe essere sottoposto a critica, riprendendo il ragionamento svolto, con riguardo alla legge n. 270 del 2005, da N. ZANON, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, in M.E. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 130 e s.

² Sul legame fra materia elettorale e forma di governo regionale fra i tanti F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 25; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna Parlamentare* 2000, p. 619 e s; C. FUSARO, C. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive I*, Torino 2001, p. 3 e ss.; S. GAMBINO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in *www.federalismi.it* 2004, n. 1.

³ L'ordinanza che promuove il giudizio è del Tar Lombardia, Sez. II, ordinanza del 9 ottobre 2013, n. 2261. A commento si veda M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 130 e ss.

del 2012, che esclude dal riparto dei seggi le liste che abbiano ottenuto meno del 3% dei voti e che non siano collegate a un candidato alla carica di Presidente che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti. Anche in questo caso è criticato principalmente il nesso fra liste e candidati alla presidenza della Regione, essendo questo, per il Tar, l'elemento realmente decisivo.

2. La risposta della Corte costituzionale è nel senso della non ammissibilità della prima questione e dell'infondatezza della seconda.

L'impossibilità di entrare nel merito dell'esame dei vizi di illegittimità della norma sul premio di maggioranza deriva dal fatto che – essendo stato assegnato, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, il premio ad una colazione di liste che hanno ottenuto il 43% circa dei voti e più delle preferenze accordate al candidato Presidente ad esse collegate – “nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente”. Precisa la Corte, “la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato” e “il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti”. In definitiva, apparendo la questione “meramente ipotetica”, discende l'inammissibilità della medesima.

L'argomentazione, sicuramente interessante, non potrà essere analizzata in queste note che, invece, si centreranno sulla possibilità di ricavare dalla sentenza n. 193 del 2015 elementi a sostegno della tesi secondo cui la previsione di un premio di maggioranza a livello regionale non sarebbe illegittima. Sul punto specifico, comunque, vale la pena di segnalare che il rigore della Corte sul vaglio di ammissibilità sembra essere stato maggiore rispetto al giudizio concluso con la sentenza n. 1 del 2014 relativo alla legge elettorale nazionale⁴.

La seconda questione, invece, viene ritenuta infondata. Anzitutto, si riconosce che la “previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione (...) sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità”. Inoltre, non deve essere considerato illegittimo il “collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente”. Questo, infatti, è “coerente con la forma di governo regionale (...) la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*”. Infine, si ribadisce quanto già osservato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 2010: esiste un “nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale”, al punto che quest'ultima “deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione”.

Nel complesso, ad ogni modo, la sentenza n. 193 del 2015 sembra rappresentare un modo attraverso il quale la Corte, come non infrequentemente

⁴ A.O. Cozzi, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in www.forumcostituzionale.it, p. 16 e ss.

accade, tende a correggere e ridimensionare la portata di un suo precedente, quale era, nel caso di specie, la sentenza n. 1 del 2014⁵.

3. Tanto premesso, è possibile svolgere qualche osservazione sul tema che appare, almeno a chi scrive, più importante fra quelli posti all'attenzione della Corte costituzionale: la legittimità del premio di maggioranza a livello regionale. La questione è divenuta particolarmente interessante a seguito della sentenza n. 1 del 2014 che contiene elementi assai significativi e che devono essere adeguatamente presi in considerazione⁶. Si tratta senza dubbio di "una decisione storica"⁷ e fra quelle che hanno un alto tasso di politicità "costituzionale"⁸.

A seguito della pronuncia da ultimo ricordata ci si è chiesti se dalle argomentazioni della sentenza si ricavano elementi per sostenere l'incostituzionalità delle disposizioni contenute nelle leggi elettorali regionali che prevedono premi di maggioranza⁹.

La questione all'esame della Corte, in buona parte simile a quella già affrontata nella sentenza n. 1 del 2014, ha indubbiamente una sua specificità. Non si può dimenticare, infatti, che qui il problema non è solo capire se è ragionevole che la legge preveda un premio di maggioranza senza che chi ne goda i benefici ottenga un numero minimo di voti (o di seggi), ma anche se è ragionevole che il premio di maggioranza sia collegato con l'elezione diretta di un altro organo quale è il Presidente della Giunta. Non è un caso, in effetti, che l'ordinanza dei giudici amministrativi lombardi ponesse fortemente l'accento proprio sul collegamento fra elezione diretta del vertice dell'esecutivo ed assegnazione di una sicura maggioranza in Consiglio alle liste ad esso collegate.

Per riflettere sul tema occorre ricordare, brevemente, quali sono stati i due argomenti centrali usati nella sentenza n. 1 del 2014, considerato che la decisione da ultimo richiamata rappresenta un precedente assai vicino, sia cronologicamente, sia dal punto di vista delle questioni in gioco.

Un fondamentale motivo attiene al concetto di rappresentanza politica¹⁰. In particolare, si dice che le norme sul premio di maggioranza "consentono una

⁵ G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. 1 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it e in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2015.

⁶ Di questione "complessa, e perciò stesso particolarmente interessante" parla M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post «porcellum»*, in *Questa rivista*, 2014, p. 474

⁷ L'aggettivo 'storica' per la sentenza n. 1 del 2014 è usato molto spesso nei commenti alla decisione medesima. Lo sottolinea sin dal titolo del suo contributo M.E. D'AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M.E. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 90. Nello stesso senso A. MORRONE, *Exit porcellum*, in www.forumcostituzionale.it. A commento della sentenza n. 1 del 2014 si vedano i numerosi saggi di commento apparsi su *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 1 e ss. e *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 119 e ss.

⁸ A. POGGI, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in www.confronticostituzionali.eu.

⁹ G. TARLI BARBIERI, *La selezione delle classi politiche regionali ad opera delle leggi elettorali*, in N. Antonetti, U De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni*, Roma, 2014, p. 173; A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 4167 e ss. Si veda anche A. POGGI, *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, cit. che segnala come vi potranno essere sviluppi della giurisprudenza anche su giudizi attinenti alle leggi regionali.

illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.). Si sottolinea, inoltre, che per questo alle Camere, legittimate direttamente dal voto dei cittadini, “sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)”.

Accanto a questo, vi è il riferimento al principio costituzionale, da considerare essenziale, dell'uguaglianza del voto. Inoltre il fatto che ad essere messa in discussione sia l'irragionevolezza del sistema elettorale, nel suo complesso, rende non conferente l'affermazione, per altro ricorrente nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui “il principio dell'eguaglianza del voto (art. 48, comma 2, della Costituzione), (...) esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali” (C. cost. sent. n. 107 del 1996). Come chiarisce la stessa pronuncia, ogni sistema elettorale resta, infatti, soggetto “in ogni caso il controllo di ragionevolezza”.

Nella sentenza n. 1 del 2014, pur affermando l'esistenza di un ampio margine di discrezionalità legislativa in materia elettorale, si esclude proprio la ragionevolezza delle scelte operate dal Parlamento con la legge n. 270 del 2005. Il legittimo obiettivo di assicurare la governabilità, in vero, viene perseguito, in questo caso, con un meccanismo premiale sproporzionato in quanto produce “una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare”. In sintesi, viene alterato il circuito democratico il quale esige, in base al principio dell'uguaglianza del voto, che ogni suffragio concorra “potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi”.

Rilevante è, per la Corte, la circostanza in base alla quale il legislatore innesti un premio così forte all'interno di un sistema elettorale di tipo proporzionale (o almeno tale considerato dalla Corte medesima) il quale “genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare”¹¹. In breve, quindi, la legge n. 270 del

¹⁰ Il punto è evidenziato ed analizzato da N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali* 2014, p. 383 e ss.

¹¹ Sottolineano il fatto che i limiti per il legislatore variano anche a seconda del sistema elettorale prescelto A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in www.confronticostituzionali.eu; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in www.forumcostituzionale.it.

2005 non supera il test di ragionevolezza cui anche la legge elettorale deve essere soggetta¹².

Essendo questo il ragionamento della Corte costituzionale, risulta immediatamente chiaro come potesse apparire molto serio il dubbio di legittimità costituzionale relativo alla legge elettorale lombarda.

In effetti, anche in dottrina, sono state sostenute opinioni differenti circa la legittimità dei premi di maggioranza a livello regionale.

Secondo alcuni, in particolare, i principi dell'uguaglianza del voto e quelli che attengono al "circuito democratico" sono e devono essere vincolanti anche per i legislatori delle Regioni. Ne deriva che, laddove si possano riscontrare forti analogie fra le discipline elettorali regionali e quella nazionale bocciata dalla Corte, si dovrebbe giungere alla conclusione dell'incostituzionalità delle norme regionali¹³. Ciò varrebbe soprattutto per i sistemi elettorali regionali che prevedono, analogamente a quello nazionale censurato dalla Corte, un premio di maggioranza che opera all'interno di un meccanismo proporzionale¹⁴. In particolare, i ragionamenti della Corte costituzionale sulla non proporzionalità – da intendersi qui come idoneità dei mezzi utilizzati rispetto al fine perseguito – della legge nazionale dovrebbero estendersi alle norme regionali¹⁵.

Secondo altri, invece, gli argomenti a sostegno dell'illegittimità della legge n. 270 del 2005 non si estenderebbero alle leggi regionali, considerando, in particolare, la diversità esistente fra i due livelli territoriali dal punto di vista della forma di governo¹⁶.

Non spendibile pare, anzitutto, il ragionamento che fa leva sull'art. 67 Cost., quindi sulla rappresentanza politica. Questo non può essere usato con riguardo ai Consigli regionali. In effetti, le peculiari attribuzioni assegnate al Parlamento dalla Costituzione, proprio in virtù del collegamento di quest'ultimo con l'intero popolo italiano, lo distinguono, sottolinea la stessa sentenza n. 1 del 2014, dalle "altre assemblee rappresentative di enti territoriali".

Che vi sia una fondamentale differenza fra il Parlamento e le altre Assemblee elettive è stato chiarito, sempre dalla Corte costituzionale, con le sentenze nn. 106 e 306 del 2002, cui, non a caso, la pronuncia in esame fa esplicito riferimento.

Con la prima di tali decisioni si sottolinea come il nome Parlamento non possiede solo una valenza lessicale, ma assume un forte carattere connotativo

¹² Fra i tanti F. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, in www.confrontocostituzionali.eu; A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, *ivi*; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it.

¹³ R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Monos*, 2013, n. 3, in www.monos-leattualitaneldirtitto.it, p. 2 e ss.

¹⁴ M. Cosulich, *le regioni 2014*, p. 471.

¹⁵ M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali*, *cit.*, p. 591 e ss. Non rilevante per l'A. sarebbe il fatto che il Presidente della Regione venga eletto direttamente (p. 592).

¹⁶ In questo senso sia consentito fare rinvio a S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni*, in M.E D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla 'storica' sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014, p. 82 e ss. Anche per M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, *cit.*, p. 131, "il punto di maggiore debolezza" dell'ordinanza del TAR sta nella "sottovalutazione del nesso fra sistema elettorale e forma di governo".

indicante la peculiare posizione da esso occupata nell'assetto costituzionale. Ed è proprio tale valore identificativo ed evocativo del termine "ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere". Non viene nemmeno condivisa la tesi, avanzata in quella sede da parte regionale, secondo cui la sostanziale parificazione delle funzioni, avvenuta in seguito alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, tra Consigli regionali e Parlamento, nei rispettivi ambiti di competenza, renderebbe legittima l'estensione della denominazione del secondo organo al primo. Infatti, l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa per molti versi paragonabile a quella dello Stato non può consentire di superare la scelta relativa all'indicazione delle qualifiche terminologiche, risalente al testo originario della Costituzione¹⁷. In sostanza, le previsioni contenute nel Titolo V non mutano la natura dei Consigli regionali e non vi si può affermare un qualsivoglia parallelismo tra organo e fonte¹⁸.

La Corte pone a fondamento delle proprie decisioni del 2002, come si è detto, il principio della rappresentanza politica nazionale¹⁹. Trovano accoglimento, quindi, le impostazioni secondo le quali solo nel Parlamento si esprime il valore da ultimo enunciato ed è questo l'unico luogo in cui si realizzano e vengono difesi gli interessi diffusi su tutto il territorio e non esclusivamente quelli delle comunità più ristrette²⁰. Inoltre, è in quella sede che si realizza l'integrazione del pluralismo, ruolo cui, per la restrizione territoriale, i Consigli regionali non possono ambire²¹. In sostanza, il Parlamento risulta essere il luogo della sintesi politico-rappresentativa mentre i Consigli regionali non possono che essere Assemblee parziali²².

Se diverso è il rapporto fra elettori ed eletti a seconda del livello territoriale di riferimento delle Assemblee di volta in volta prese in considerazione, si deve ritenere che non possa essere utilizzato l'argomento ricavabile dall'art. 67 della Costituzione per affermare l'illegittimità delle leggi elettorali regionali che prevedono un sistema proporzionale con assegnazione di un premio senza soglia minima di voti²³.

Non decisivo sembra a molti anche il ragionamento che attiene all'uguaglianza del voto ed alla ragionevolezza del meccanismo premiale e che maggiormente rileva in questa sede. Ad escludere vizi di costituzionalità appaiono centrali le considerazioni inerenti alla diversità fra la forma di governo regionale e quella nazionale²⁴. Non può essere considerato irragionevole, in particolare, che un

¹⁷ C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2002, p. 879 e ss.

¹⁸ N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2002, p. 884 e s. Sul punto anche F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*, *ivi*, p. 876.

¹⁹ A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, p. 56 e ss.

²⁰ G. FERRARA, *Art. 55*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1984, p. 1 e ss.

²¹ L. ELIA, *Relazione generale*, in *Il parlamento – Annuario AIC 2001*, Padova 2001, p. 15 e ss.

²² N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, *cit.*, p. 884.

²³ Che la diversità ontologica fra Parlamento ed Assemblee regionali non renda utilizzabili gli argomenti della sentenza n. 1 del 2014 a livello regionale è argomento condiviso da A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, *cit.*, p. 4184 e ss.

premio di maggioranza sia collegato con l'elezione diretta di un altro organo ed in particolare con l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

Essenziali sono, in particolare, le peculiari caratteristiche della forma di governo delle Regioni che accosta alla designazione diretta, elemento mutuato dalle forme di governo presidenziali e semi presidenziali, la necessaria esistenza di un rapporto fiduciario fra Presidente della Giunta e Consiglio²⁵.

Il legame fiduciario, per altro, differisce notevolmente da quello delineato nella nostra Costituzione fra Parlamento e Governo. In primo luogo, come ha precisato la stessa Corte costituzionale, a livello regionale non si può immaginare (e soprattutto considerare legittimo) un voto di investitura iniziale delle Giunte (cfr C. cost. sentenze nn. 379 del 2004 e 12 del 2006). In secondo luogo, le dimissioni o il voto di sfiducia, da approvarsi per altro con la maggioranza assoluta dei componenti delle Assemblee, comportano lo scioglimento del Consiglio con la conseguenza che i due organi dell'indirizzo politico vedono la loro sorte necessariamente legata. Si dice, infatti, che essi *simul stabunt, simul cadent*.

In particolare, la Corte costituzionale, negando ogni possibile contrasto fra l'art. 126 Cost. e il principio del parlamentarismo, ha affermato, nella sentenza n. 2 del 2004, che "in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinandosi con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto".

Si coglie, allora, la forte diversità fra la forma di governo regionale e quella nazionale e come questa diversità giustifichi differenze significative nell'investitura degli organi e nel delinearsi dei loro reciproci rapporti. In effetti, alla luce della forma di governo regionale si comprende bene come un "asse portante della formula elettorale regionale" sia lo strettissimo legame fra elezione del Presidente della Regione e Consiglio²⁶.

Ma non basta. L'aspetto più significativo, che la Corte costituzionale non ha mancato – forse con un eccesso di costruttivismo interpretativo – di segnalare è che fra esecutivo e Consiglio esiste una presunzione di consonanza politica la cui nascita deriva dal voto degli elettori ed il cui venir meno (ossia la rottura del rapporto di fiducia) può essere determinato solo nelle modalità previste dalla Costituzione con la conseguenza di rendere ineluttabile il ritorno alle urne per la creazione di una nuova consonanza politica. Illuminante ed essenziale è un passaggio della sentenza n. 12 del 2006 che chiarisce sia l'esistenza, sia il

²⁴ In questo senso G. TARLI BARBIERI, *La selezione delle classi politiche regionali ad opera delle leggi elettorali*, cit., p. 174.

²⁵ Sulle caratteristiche del rapporto fiduciario fra Consiglio e Giunta, con riguardo alle Regioni, si vedano A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei 'processi statutari regionali'*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, 10 e s.; T.E. FROSINI, *Le nuove forme di governo regionali*, in *Queste istituzioni* 2001 n. 123, p. 30; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 224 e s. e volendo, S. CATALANO, *La 'presunzione di consonanza'. Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, p. 205 e ss.

²⁶ A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., p. 4174 e s.

peso del collegamento fra elezione del vertice dell'esecutivo e delle Assemblee regionali²⁷.

Dice la Corte: "L'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse, (...) dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. Ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia".

In un simile quadro, specie se si pone mente al fatto che Presidente e Consiglio, in quanto legittimati dal medesimo voto, devono necessariamente essere espressione di un identico indirizzo politico, appare del tutto logico, anzi naturale, che il sistema elettorale sia congegnato in modo tale da assicurare al vertice dell'esecutivo una solida maggioranza in Consiglio²⁸. In sintesi, esistendo fra i due organi un "rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori", non può non accadere che al Presidente sia assicurata una 'consonante' maggioranza in Consiglio²⁹.

Probabilmente, allora, la scelta a favore del premio è la sola logicamente ammissibile. Soluzioni diverse, infatti, renderebbero assai complicato assicurare, sin dall'inizio della legislatura, quella presunzione di consonanza istituita direttamente dagli elettori di cui parla la Corte. Di più, se l'indirizzo politico che gli organi dell'ente devono realizzare è quello premiato dal voto degli elettori che con esso scelgono fra diversi programmi quello a loro più congegnale, non vi è alternativa al fatto che vertice dell'esecutivo e maggioranza in Consiglio siano dello stesso colore politico. Ogni differente ipotesi, va ribadito e sottolineato con forza, minerebbe la razionalità del sistema poiché la "presunzione di consonanza" fra gli organi di vertice della Regione potrebbe venire meno. In effetti, se l'eletto non avesse una 'sua' maggioranza la consonanza politica potrebbe non esistere – non essendo sempre assicurata (almeno all'inizio della legislatura) – degradandosi a mera eventualità (per quanto, forse, probabile).

Sembra di potersi dire, in definitiva, che i ragionamenti svolti dalla Corte costituzionale sull'uguaglianza nel voto, validi in una forma di governo parlamentare classica, non valgono nelle forme di governo ad investitura diretta del vertice dell'esecutivo³⁰. Di ciò sembra consapevole la stessa Corte costituzionale laddove valuta illegittime le norme che "producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione".

²⁷ Sull'aspetto della sentenza 12 del 2006 di cui si parla nel testo si veda A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2006, 90 e ss.

²⁸ A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., p. 4174 e 4179.

²⁹ S. CATALANO, *La 'presunzione di consonanza'. Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., p. 91.

³⁰ A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., p. 4179.

4. Queste argomentazioni, pur non utilizzate dalla Corte costituzionale, che in vero si pronuncia per l'inammissibilità della questione, sembrano trovare una sponda nella parte della motivazione della decisione con le quali si valuta infondata la questione relativa alla presenza di soglie di sbarramento. Qui, infatti, si valorizza molto il legame fra forma di governo e legislazione elettorale e si ricorda come la seconda debba essere coerente ed 'al servizio' della prima. In altre parole, si tiene, giustamente, in massimo conto lo strettissimo legame fra sistema elettorale e forma di governo e soprattutto quanto i due elementi si influenzino³¹. Sul punto, la stessa Corte costituzionale ricorda quanto aveva già osservato nella sentenza n. 4 del 2010, ossia che "la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche"³².

Con il richiamo che la sentenza n. 193 del 2015 fa alla sentenza n. 4 del 2010 la Corte costituzionale, a giudizio di chi scrive, chiarisce anche la sua valutazione sulle norme regionali che prevedono un premio di maggioranza: esse devono essere considerate legittime perché rappresentano un modo attraverso il quale si assicura il corretto funzionamento della forma di governo regionale. Esattamente come le soglie di sbarramento legate ai voti ottenuti dal candidato Presidente sono legittime perché in armonia con la forma di governo regionale, così i premi di maggioranza devono essere considerati legittimi perché essenziali al funzionamento della forma di governo scelta dagli statuti regionali che richiede la "consonanza" politica, istituita direttamente dal voto dei cittadini, fra esecutivo e legislativo.

Una simile conclusione, inoltre, è più coerente con i dettami della stessa legge cornice statale, la n. 165 del 2004, approvata in attuazione dell'art. 122, comma primo, Cost., che impone alle leggi regionali – in base all'art. 4, comma primo, lettera a) – di optare per "un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze"³³.

Nel complesso, allora, ad essere non legittimo potrebbe essere un sistema elettorale che non assicuri la maggioranza in Consiglio al Presidente eletto

³¹ Si tratta di un punto acquisito nel dibattito dottrinale. Di recente G. FERRAIUOLO, *Sistemi di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino 2012, p. 43 e ss. che critica la scelta di affidare, in ambito regionale, la disciplina dei due aspetti a fonti diverse. Sul punto anche A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., p. 4175. Il nesso è evidenziato anche da M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, cit., p. 131.

³² Il punto è sottolineato anche da G. TARLI BARBIERI, *La selezione delle classi politiche regionali ad opera delle leggi elettorali*, cit., p. 175 e s.

³³ Sulla disposizione si veda F. CLEMENTI, *Commento alla lett. a) comma 1, dell'art. 4, Le leggi elettorali regionali tra stabilità governabilità e rappresentanza delle minoranza*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 129 e s.

Che la disciplina della legge n. 165 del 2004 sia rilevante per la valutazione della legittimità delle discipline regionali in tema di premi è riconosciuto, giustamente, da M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali*, cit., p. 475. L'A. ritiene che la disciplina statale non determini l'inapplicabilità, a livello regionale, delle argomentazioni della sentenza n. 1 del 2014.

direttamente dai cittadini. Irragionevole sarebbe non tanto la previsione di un premio a favore della governabilità, quanto piuttosto la sua assenza³⁴.

Eventuali problemi di legittimità, laddove fossero ritenuti esistenti seguendo una posizione diversa da quella qui accolta, potrebbero essere superati dalla previsione di soglie minime altre le quali far scattare il premio³⁵.

La posizione qui sostenuta, ovviamente, non nega pregio all'argomento secondo cui, dal punto di vista dell'opportunità politica, si debba correggere, anche a livello regionale, l'effetto discorsivo derivante dall'attribuzione di un premio di maggioranza privo di una soglia di voti.

Una buona soluzione, per assicurare la maggioranza al Presidente eletto e ridurre al minimo l'effetto discorsivo del premio, pare essere quella dell'introduzione del doppio turno, analogamente a quanto avviene per l'elezione degli organi dei Comuni con più di 15.000 abitanti. In questo modo chi verrebbe eletto direttamente avrebbe una maggioranza e la presenza del secondo turno assicurerebbe che la coalizione premiata abbia un seguito effettivamente maggioritario³⁶.

Una simile disciplina, ovviamente, dovrebbe essere inserita in via legislativa e la sua previsione non troverebbe ostacoli, per il livello regionale, nelle norme sulla forma di governo e neppure in quelle della legge n. 165 del 2004. Si tratta, allora, di una scelta nella disponibilità delle leggi elettorali delle Regioni³⁷.

Il meccanismo del ballottaggio, per altro, ha superato in due occasioni il vaglio della Corte costituzionale. Da un lato, con la sentenza n. 107 del 1996, si sono ritenute infondate, fra le altre, le critiche mosse in riferimento al principio di uguaglianza del voto. Dall'altro, con la sentenza n. 275 del 2014, si è detto che "le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio"³⁸. Ne deriva che un sistema nel quale il premio viene assegnato al secondo turno non dovrebbe porre problemi di legittimità costituzionale³⁹.

³⁴ La previsione di un premio di maggioranza, pur considerata naturale nella forma di governo regionale, non viene ritenuta imposta da A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, cit., p. 4182 e s. In senso contrario è M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, cit., p. 614. Per l'A. "La logica insita nella clausola *simul stabunt, simul cadent*, che tutte le Regioni hanno conservato, rende (...) estremamente stabili gli esecutivi regionali, quasi a prescindere dall'ampiezza della maggioranza di cui dispongono in Consiglio". A parere di chi scrive, invece, la presenza di un premio di maggioranza è elemento essenziale per garantire la stabilità degli esecutivi regionali.

³⁵ M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali*, cit., p. 496 e s. In questo senso si veda la legge Regione Marche 20 febbraio 2015, n. 5. In dottrina G. DI COSIMO, *Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nel caso della legge elettorale della Regione Marche*, in *Questa rivista*, 2015, p. 685 e s. L'A. segnala, giustamente, come elemento interessante che la legge marchigiana differenzi l'entità del premio a seconda del consenso ricevuto dalle varie liste.

³⁶ Sul punto sia consentito un rinvio a S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni*, cit., 87 e s.

³⁷ In senso contrario M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 256 e s. L'A. sostiene la tesi secondo cui tale scelta attinente alla forma di governo e, come tale, effettuabile dagli statuti.

³⁸ Sulla decisione si veda L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film*, in *Consulta online 2015* e reperibile sul sito www.giurcost.org.

³⁹ Sul punto G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. 1 del 2014*, cit.

L'ipotesi del ballottaggio è stata prevista dall'art. 15, comma secondo, della legge della Regione Toscana 26 settembre 2014, n. 51 che delinea il sistema elettorale regionale⁴⁰. Fra le considerazioni che giustificano l'intervento normativo si legge, al n. 8, che "al fine di evitare un'eccessiva "disproporzionalità" tra voti ottenuti e seggi conseguiti a seguito dell'attribuzione del premio di maggioranza, si ritiene opportuno prevedere la possibilità di accedere ad un secondo turno elettorale tra le due candidate o candidati presidenti più votati qualora nessuno di essi abbia conseguito un numero di voti validi superiore al 40 per cento dei voti validi al primo turno".

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Verona.

⁴⁰ Sulla disciplina toscana e per ulteriori analisi si veda M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, cit., p. 612 e s. che segnala come la disciplina si collochi ad un livello intermedio fra le scelte effettuate dalle Regioni per dare seguito alla sentenza n. 1 del 2014. Da una parte vi sarebbero i sistemi elettorali che continuano a non prevedere una soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza, mentre, dall'altro, vi sarebbero quei sistemi che, mantenendo il turno unico, subordinano l'assegnazione del premio al raggiungimento di una percentuale minima di voti.