



Appunti sul sistema elettorale regionale a trent'anni dalla legge Tatarella, con uno sguardo rivolto al d.d.l. costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri

di Andrea Michieli*

22 luglio 2024

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il riformismo elettorale, in senso maggioritario: dalla legge Tatarella alla riforma costituzionale 1/1999. – 3. Il consolidamento costituzionale del sistema elettorale regionale. – 4. I sistemi elettorali regionali dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001. – 5. Sull'impossibilità di giungere a una significativa differenziazione dei sistemi elettorali da parte delle Regioni. – 6. Elementi strutturali dei sistemi elettorali regionali. – 7. Sistema elettorale e "premierato". – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Trent'anni fa fu avviato il percorso di revisione della legge elettorale per l'elezione dei Consigli regionali che portò all'approvazione della l. n. 43 del 23 febbraio 1995, il cui primo firmatario fu Giuseppe Tatarella. La legge 43/1995 fu approvata al termine di una stagione di revisione della legislazione elettorale locale e nazionale in senso maggioritario. Le riforme elettorali – dapprima dei sistemi comunali e provinciali e poi regionali – accoglievano l'intendimento del movimento referendario finalizzato al rinnovamento del rapporto tra governanti e governati, nel segno di una democrazia competitiva e dell'alternanza, e all'obiettivo di una maggiore stabilità dell'azione degli esecutivi. Il sistema elettorale maggioritario era proposto per superare la democrazia consociativa che aveva caratterizzato il sistema politico italiano e che, in quegli anni, riceveva un "colpo mortale" dalle inchieste di Tangentopoli. Le leggi elettorali furono utilizzate come "leva" per modificare il sistema dei partiti, mutare la forma di governo – a cominciare dalle autonomie per giungere al livello nazionale – e, secondo alcuni, per portare a termine la "transizione" istituzionale di cui Aldo Moro parlava negli anni '70. In tal senso, la legislazione elettorale "che, per la prima volta nella storia repubblicana, prevedeva l'elezione diretta di un'autorità di governo, non mediata dai partiti e dalle assemblee rappresentative, era una risposta della classe politica alla grave crisi di legittimazione della partitocrazia"¹.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Padova.

¹ G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, p. 502.



In quella stagione sembrava che la Repubblica dei partiti potesse essere rinnovata da un protagonismo politico e istituzionale delle città² e delle autonomie³, grazie all'*imprinting* maggioritario introdotto dai riformati sistemi elettorali. La legge costituzionale n. 1 del 1999 che modificò la forma di governo regionale fu, dunque, il punto di arrivo di un percorso riformista veicolato dalla riforma elettorale comunale e provinciale (l. n. 81/1993, c.d. legge Ciaffi), dalle leggi n. 276 e n. 277/1993 (c.d. leggi Mattarella) a livello nazionale e dalla legge Tatarella.

La ricorrenza dell'approvazione della legge elettorale regionale, l'approvazione delle leggi elettorali di tutte le Regioni (da ultimo, il Piemonte nel 2023) e il recente dibattito sul sistema elettorale da abbinare alla forma di governo prevista dal disegno di legge costituzionale A.S. 935 – presentato il 15 novembre 2023 dal governo Meloni e approvato in prima lettura al Senato il 18 giugno 2024 – sul c.d. premierato (elezione diretta del primo ministro) offrono l'occasione per tracciare un bilancio⁴ e per interrogarsi sulle prospettive del modello elettorale e delle forme di governo regionali, caratterizzate dalla simultanea elezione del vertice dell'esecutivo e dell'assemblea elettiva, legati tra loro dall'applicazione rigida della clausola *aut simul stabunt, aut simul cadent*. Come noto, infatti, tale modello oltre a non essere mai stato veramente messo in discussione a livello regionale e, anzi, costituendo l'unico punto di riferimento di un regionalismo tutt'altro che stabilizzato, “nel dibattito sulle riforme istituzionali è stato proposto a più riprese quale soluzione ai problemi della stabilità dei governi anche con riferimento a livello statale”⁵.

2. Il riformismo elettorale, in senso maggioritario: dalla legge Tatarella alla riforma costituzionale 1/1999

La prima legge elettorale per le Regioni – l. n. 108/1968 – aveva introdotto un sistema proporzionale, coerente con quello previsto allora per le elezioni delle Camere. La ripartizione dei seggi avveniva su base provinciale col metodo del quoziente Hagenbach-Bischoff. I residui seggi erano assegnati tramite un unico collegio regionale

² A. BASSOLINO, *La Repubblica delle città*, Donzelli, Roma, 1996.

³ G. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003.

⁴ Un bilancio necessariamente parziale: le numerose e complesse implicazioni del sistema elettorale regionale e, in particolare, della potestà legislativa regionale in materia sono state affrontate in plurime occasioni dalla dottrina. Tra i numerosi ci riferiamo a: G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1, 2013; F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009; M. CONSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002; E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2012. Altri interventi dottrinali, su aspetti specifici del sistema elettorale regionale, sono citati in seguito.

⁵ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nelle Regioni a statuto ordinario: il ruolo del Presidente e i rapporti con lo Stato*, in *Il Diritto della Regione*, 1, 2023, p. 83.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

e poi suddivisi col metodo del quoziente naturale e dei più alti resti⁶. Il sistema era inoltre caratterizzato dall'assenza di soglie di sbarramento e dalla possibilità per l'elettore di esprimere tre o quattro voti di preferenza.

La forma di governo regionale – coerentemente con il sistema elettorale descritto – vedeva la centralità del Consiglio nella determinazione della politica regionale e si fondava su “un sistema improntato alla responsabilità politica diffusa e al principio del compromesso”⁷. Tale sistema aveva permesso di porre le condizioni per la costruzione progressiva di un dibattito politico regionale che si reggeva sull'equilibrio del ‘sistema dei partiti’⁸. Prima delle riforme degli anni '90, il “principio della centralità del consiglio” aveva “dominato i sistemi politici regionali, rafforzandosi nel corso dei primi decenni della loro vita, quando il consiglio regionale partecipava non solo alla definizione delle politiche ma anche alla loro implementazione”⁹, anche amministrativa¹⁰.

La formula elettorale e la forma di governo regionale producevano, d'altra parte, una significativa frammentazione politico-rappresentativa e un'instabilità dell'azione dei Presidenti e delle Giunte regionali; tali limiti, sommati alla crisi del sistema politico degli anni '80, furono oggetto delle proposte di riforma istituzionale ed elettorale. Come accennato in premessa, l'idea democratica alla base delle riforme era quella di un sistema istituzionale votato alla stabilità dell'azione amministrativa e al “recupero della governabilità attraverso la primazia del leader”¹¹.

Ad aprire la stagione del riformismo elettorale fu il referendum celebratosi nel 1991 che avviò la revisione delle leggi elettorali comunali, statali e regionali. La successiva l. 81/1993 introdusse per la prima volta nel nostro ordinamento un modello caratterizzato dall'elezione contestuale del Sindaco e del Consiglio comunale e dalla rigida clausola *simul simul* che creava e tutt'ora crea “un inscindibile cordone ombelicale tra Sindaco direttamente eletto e maggioranza consiliare”, tale per cui “qualsiasi evento ponga fine al mandato del Sindaco (sfiducia, dimissioni, morte, impedimento permanente, sospensione, decadenza) oppure determini lo scioglimento dell'assemblea elettiva (dimissioni della maggioranza dei consiglieri, mancata

⁶ N. A. CUNIAL, R. TERREO, *In sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 75, 2016, pp. 85-116.

⁷ F. MUSELLA, *Il premio di maggioranza nelle regioni italiane*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, p. 164.

⁸ Su cui E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, Relazione al Convegno AIC di Brescia (27 ottobre 2023), in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁹ F. MUSELLA, *Op.cit.*, 2009, p. 60.

¹⁰ A. D'ATENA, *Statuti regionali ordinari*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1993.

¹¹ F. MUSELLA, *Il modello dell'elezione diretta e suo impatto sulle dinamiche di governo a livello locale e regionale*, in *Le Regioni*, 4, 2023, p. 650.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

approvazione del bilancio, del rendiconto o degli strumenti urbanistici) comporta, in modo automatico, nuove elezioni per entrambi gli organi”¹².

La legittimazione elettorale diretta del Sindaco e il conseguente “schiacciamento” del Consiglio alla determinazione dell’azione amministrativa della Giunta furono accolti, inizialmente, con favore e in ragione delle funzioni attribuite dalla legge all’ente comunale; a livello comunale, infatti, non si poneva il tema-problema del rapporto tra poteri (legislativo ed esecutivo). Il modello “presidenziale” di governo comunale ebbe in breve tempo forza espansiva: infatti, allorquando fu evidente il declino dei partiti costituenti e fu evidente l’impatto delle inchieste sulla corruzione del sistema politico note come “Tangentopoli”, i Comuni divennero “le sedi istituzionali in cui [...] sperimentare una nuova politica, con circuiti rappresentativi e forme di legittimazione sganciati dalla mediazione partitica e fondati invece sul rapporto diretto e immediato tra il vertice del potere governante ed il corpo elettorale”. I Comuni per primi furono i luoghi in cui fu declinato il nuovo assetto politico fondato “sulla personalizzazione e l’assetto istituzionale”¹³.

Il laboratorio comunale ben presto coinvolse gli enti regionali che erano ancora fondati su un assetto proporzionalistico di “democrazia mediata” e che, stante il cambiamento in atto, “non potevano che essere perdenti sia in termini di riconoscibilità pubblica [...] sia in termini di attribuzioni di competenze”¹⁴. Fin dagli anni '80 erano state avanzate proposte per superare la generalizzata situazione d’instabilità istituzionale¹⁵. La legge 43 del 1995 riscrisse le regole elettorali in consonanza con il mutato quadro politico di quella stagione: si passò, come noto, da un sistema proporzionale a uno misto, in senso maggioritario. Le caratteristiche del sistema elettorale introdotto con la legge Tatarella erano le seguenti: i 4/5 dei consiglieri regionali erano eletti con metodo proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti; il restante quinto dei consiglieri, invece, era eletto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti, collegate con almeno un gruppo di liste provinciali, presenti in almeno la metà delle province della regione; capolista delle liste regionali erano i candidati alla Presidenza della Giunta regionale; le elezioni si svolgevano a turno unico, con la possibilità per l’elettore di esprimere un voto disgiunto; era prevista una soglia del 3% per le liste (provinciali) collegate ad una lista regionale che avesse ottenuto almeno il 5% a livello regionale; la quota maggioritaria era assegnata, a turno unico, alla lista regionale che otteneva un voto in più della altre; qualora le liste provinciali collegate con la lista regionale vincente avessero conseguito una percentuale di seggi pari o superiore al 50% dei seggi era previsto un “premio di

¹² F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezioni dirette dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, 28 novembre 2023, p. 1026.

¹³ G. PITRUZZELLA, *Op.cit.*, pp. 502-503.

¹⁴ *Ivi*, p. 503.

¹⁵ L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, p. 1048.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

opposizione"; era, infine, previsto un premio di maggioranza variabile secondo tre ipotesi: 1) nell'ipotesi in cui le liste provinciali collegate alla lista regionale vincente avessero conseguito meno della metà dei seggi assegnati, erano proclamati eletti tutti i consiglieri destinati a essere assegnati con formula maggioritaria; 2) nell'ipotesi la lista regionale vincente non avesse conseguito un numero di voti pari o superiore al 40% dei voti validi, e non avesse altresì conseguito almeno il 55% dei seggi del consiglio, ad essa era attribuito un numero di seggi aggiuntivo in grado di raggiungere tale percentuale minima di seggi; 3) qualora la lista regionale vincente avesse conseguito oltre il 40% dei voti, ma un numero di seggi inferiore al 60% di quelli assegnati, ad essa era attribuito un numero di seggi aggiuntivi tali da consentire di raggiungere tale percentuale minima¹⁶.

In sintesi la legge 43/1995 delineava un sistema *majority assuring*, garantendo alla lista o alla coalizione vincenti almeno il 55% dei seggi. L'elemento innovativo delle riforme elettorali era l'introduzione dell'elezione diretta dell'esecutivo che, in ambito regionale, si realizzava mediante l'indicazione del capolista candidato Presidente. Così come successo dapprima nei comuni, la legge Tatarella – ancor prima della riforma costituzionale del 1999 – riconosceva nel Presidente della Giunta regionale il baricentro dell'indirizzo politico che il Consiglio era chiamato ad assecondare o, in casi estremi, a sanzionare con mozione di sfiducia. Si instaurò, pertanto, un modello fiduciario peculiare che, pur configurandosi come tale, rilevava non più nel momento iniziale della consiliatura – la formazione della Giunta –, ma durante il mandato e nel suo momento eventualmente risolutore.

La l. 43/1995 – lungi dunque dall'essere solamente una legge sul sistema elettorale, sia in senso stretto che in senso ampio – conteneva disposizioni che incidevano direttamente sulla forma di governo. Infatti, il legislatore previse, come detto, l'indicazione del capolista come candidato alla Presidenza della Giunta (art. 8) e, soprattutto, la cosiddetta norma antiribaltone che impose la riduzione ad un biennio della durata quinquennale del Consiglio, qualora nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta fosse entrato in crisi. Tali disposizioni modificarono radicalmente i rapporti tra Giunta e Consiglio¹⁷ e ispirarono la susseguente riforma costituzionale del 1999. La legge Tatarella, in tal senso, può essere considerata una riforma della forma di governo per via elettorale e legislativa, stante l'impossibilità di una revisione degli artt. 122 e ss. Cost.¹⁸.

Alla luce di ciò, la legge elettorale non solo era correlata, ma plasmava la nuova forma di governo che, da un lato, non prevedeva la separazione – e anzi richiedeva la

¹⁶ T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 189-190.

¹⁷ G. RIVOCCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006.

¹⁸ M. OLIVETTI, *Op.cit.*, p. 213.



contestualità – dei circuiti di legittimazione dell'esecutivo e del legislativo e, dall'altro, assumeva la non emanazione dell'esecutivo dal legislativo. In tal senso pur conservando un impianto proporzionalistico, la legge elettorale 43 del 1995 impose alla forma di governo regionale “una torsione latamente presidenziale”¹⁹, poiché trasformò “la competizione proporzionale fra liste di partito in una competizione di tipo maggioritario fra coalizioni in vista della conquista di una sicura maggioranza assoluta nell'assemblea rappresentativa”²⁰.

Complessivamente il sistema elettorale regionale fu il frutto di un compromesso tra istanze difformi in un tempo di cambiamento profondo del quadro politico nazionale. Il compromesso si ebbe “tra la spinta maggioritaria del movimento referendario ed una maggioranza parlamentare che ha tentato di riprodurre in ogni modo una logica proporzionalistica”²¹. Da questa tensione si giunse al *simul simul* piuttosto che al presidenzialismo e, conseguentemente, sul piano elettorale, alla contestualità tra l'elezione del Consiglio e del Presidente. Infatti, il sistema elettorale della legge Tatarella non solo era maggioritario, ma duale, poiché risultavano eletti direttamente dal corpo elettorale sia l'organo assembleare, sia il vertice dell'esecutivo. Ciò comportava – e comporterà per il premierato, come si metterà in luce – “il problema di assicurare la coerenza tra gli esiti delle due votazioni: il quale in pratica – non potendosi evidentemente contraddire la scelta del capo dell'esecutivo fatta dal corpo elettorale – si traduce nel problema di garantire che il capo dell'esecutivo eletto abbia la propria maggioranza in consiglio”²².

3. Il consolidamento costituzionale del sistema elettorale regionale

La legge costituzionale n. 1 / 1999 fu il compimento del percorso cominciato con le leggi elettorali di inizio anni '90 e, parimenti, il punto di partenza “con riferimento alla riforma dell'ordinamento regionale, poiché concepita come una sorta di primo tassello di un più vasto disegno che avrebbe trovato nella l. cost. n. 3/2001 il suo compimento”²³; anche se i contesti entro cui furono approvate le riforme costituzionali

¹⁹ T. E. FROSINI, *Op.cit.*, p. 189.

²⁰ C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 18.

²¹ A. BARBERA (a cura di) *Elezione diretta del Sindaco. Commento alla legge 81/1993*, Maggioli, Rimini, 1994.

²² G. FALCON, *Elezioni e forma di governo nell'esperienza delle regioni italiane*, in CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, *Elezioni e sistemi elettorali regionali. Bilancio di un quarantennio (1970-2010)*, Cierre edizioni, Caselle (VR), 2011, p. 32.

²³ G. TARLI BARBIERI, *Op.cit.*, 2023, p. 84.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

del 1999 e del 2001 furono assai diversi: l'uno consensuale e l'altro fortemente conflittuale²⁴.

Il legislatore costituzionale disegnava una forma di governo e un sistema elettorale "transitori", che costituivano in realtà modelli orientativi proposti dal legislatore costituzionale; si trattava, infatti, di un modello non obbligatorio, ma difficilmente reversibile e che, alla prova dei fatti, non è stato modificato da nessuna Regione. L'elemento caratterizzante della forma di governo transitoria era l'elezione diretta del Presidente della Regione a cui era attribuito il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta. L'elezione diretta, inoltre, era rafforzata dalla rigida clausola *simul simul* per garantire stabilità all'azione dell'esecutivo regionale.

In molti hanno cercato di definire tale modello ibrido. C'è chi ha individuato nella forma di Governo regionale una sorta di presidenzialismo; di esso, però, mancano due caratteristiche: l'autonomia dei canali di legittimazione dell'esecutivo e del legislativo e la loro prestabilita durata. Altri ancora hanno definito il modello proposto dalla riforma del 1999 come neoparlamentare. Una struttura istituzionale simile a quella che Sandulli aveva definito come "governo di legislatura" con l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo²⁵. Quello che invece differisce nella sostanza – e come vedremo è trasposto anche nella riforma del premierato – è la contestualità dell'elezione del *premier* e dell'aula parlamentare, con l'elezione di quest'ultima che è chiamata a supportare – mediante la legge elettorale – il conferimento dell'incarico. Nella proposta di Sandulli, pensata per il governo nazionale e dunque alla presenza di un Presidente della Repubblica *super partes*, il meccanismo della legittimazione del Parlamento e del Presidente dell'esecutivo doveva, invece, essere distinto; il Parlamento sarebbe dovuto essere eletto con meccanismo proporzionale, l'esecutivo con una formula a legittimazione diretta; a reggere l'equilibrio sarebbe dovuto intervenire un rigido principio *aut simul stabunt aut simul cadent*. La duplice e separata modalità di legittimazione consentiva l'equilibrio tra diversi poteri. Così funzionava anche l'unica sperimentazione di una forma di governo neo-parlamentare, ovvero quella israeliana adottata nel 1992, che prevedeva l'elezione diretta e simultanea del Primo ministro e del parlamento monocamerale, ma senza collegamenti tra le due competizioni elettorali. Il *premier* era infatti eletto con un sistema elettorale maggioritario a doppio turno; mentre la *Knesset* con una legge elettorale proporzionale. Questo meccanismo non garantiva omogeneità tra i due circuiti: tale esperienza ha evidenziato come solo "disponendo di una maggioranza coesa e disciplinata, il primo ministro può affermare una *premiership* che, da sola, l'elezione diretta non è in grado di costruire e che,

²⁴ M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. VANDELLI (a cura di) *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 27.

²⁵ A. M. SANDULLI, *Perché solo l'Italia non ha "governi di legislatura"*, in *Il Tempo*, 31 marzo 1974, ora in ID., *Un giurista per la democrazia. Interventi sulla stampa*, Jovene, Napoli, 1987, pp. 359-366.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

affinché il sistema possa stabilizzarsi, occorre che la designazione popolare sia accompagnata da una legislazione elettorale in grado di assicurare (almeno ad inizio legislatura) una maggioranza di seggi nella camera politica su cui il Primo ministro eletto possa contare²⁶. L'esperienza israeliana insegna altresì che in una forma di governo neo-parlamentare il "peso" della legge elettorale è decisivo e la formula elettorale è fondamentale a sostenere la forma di governo; il sistema neo-parlamentare non solo esige un sistema elettorale collegato o consequenziale, ma anche organico e strutturale per la resa della forma di governo.

La forma di governo "transitoria" proposta dalla l. cost. 1/1999 – in continuità con quella prevista dalla legge 43/1995 – era dunque ibrida, assumendo istituti del parlamentarismo e del presidenzialismo e prevedendo che la legittimazione del potere legislativo e di quello esecutivo avvengano in modo contestuale, sia temporalmente sia con riferimento alle modalità di legittimazione; una forma di governo che può essere definita come "formula del governo di legislatura con elezione diretta del leader dell'esecutivo"²⁷.

Circa il sistema elettorale, la riforma costituzionale del 1999 ha operato due scelte fondamentali. Anzitutto essa ha recepito il sistema elettorale della legge 43/1995, estendendolo in via transitoria in combinazione con la forma di governo e in attesa dell'approvazione delle leggi elettorali regionali. L'art. 5 della legge 1/1999 ha infatti previsto che, fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle leggi elettorali regionali, "l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali".

In secondo luogo, le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno significativamente innovato le competenze in materia elettorale. Come noto, la legge costituzionale delle 1999 riconobbe autonomia statutaria alle Regioni a statuto ordinario circa la forma di governo; quanto al sistema elettorale, il riformato art. 122 Cost. statuisce che il "sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica". Rispetto al previgente articolo che prevedeva che il "sistema di elezione" del Consiglio fosse disciplinato "con legge della Repubblica", la Costituzione riconosce alle Regioni autonomia statutaria in tema di forma di governo, ma da essa ha inteso separare il "sistema di elezione" che è divenuto materia di competenza concorrente (con gli elementi di criticità che tale scelta pose e di cui si accennerà nel prossimo paragrafo). Inoltre, la l. cost. n. 2/2001, intervenendo sugli Statuti speciali, ha riconosciuto che tutte le Regioni ad autonomia differenziata e le Province autonome disponessero di competenza legislativa primaria relativamente

²⁶ F. FURLAN, *Op.cit.*, pp. 1023-1024.

²⁷ M. OLIVETTI, *Op.cit.*, 2002, p. 123.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

all'elezione del loro Consiglio. Pertanto, si è creata una decisa differenziazione tra le Regioni a Statuto speciale e quelle a Statuto ordinario: le prime, infatti, dispongono della materia elettorale mediante la legge regionale rinforzata statutaria; la legge elettorale delle Regioni a statuto ordinario, invece, è formalmente frutto dell'applicazione della legge statale di principio e della legge regionale di dettaglio²⁸.

A dettare i principi in materia è intervenuta la legge-quadro n. 165 del 2004, che ha lasciato alle Regioni (teoricamente ampia) scelta circa il sistema elettorale da adottare. I principi contenuti nella legge 165, art. 4, sono: a) l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) se lo Statuto prevede l'elezione diretta del Presidente della Giunta, la contestualità dell'elezione del Presidente e del Consiglio regionale; c) nel caso, invece, di elezione indiretta del Presidente della Giunta, la legge regionale deve dettare termini temporali tassativi, non superiori a 90 giorni, per l'elezione del Presidente e della Giunta; d) divieto di mandato imperativo. Tali principi, pur essendo evidentemente genari, non hanno permesso di sostenere che già di per sé escludessero un sistema proporzionale "puro", privo di forme di razionalizzazione²⁹.

4. I sistemi elettorali regionali dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001

Quanto all'applicazione dell'autonomia regionale in materia elettorale, dopo la riforma del 1999, si sono succedute due fasi: anzitutto quella del recepimento della legge 43 del 1995, o per estensione o per rinvio (prassi criticata da Corte cost. sent. n. 196/2003); in una fase più recente si è giunti all'approvazione di tutte le leggi elettorali regionali e all'avanzamento di alcune proposte di differenziazione rispetto al modello della legge Tatarella.

La prima fase, come detto, è stata caratterizzata da una lenta approvazione delle leggi elettorali, coerente con quella degli Statuti, e da una insufficiente capacità innovativa delle Regioni in materia elettorale: a distanza di dieci anni dall'approvazione della riforma, soltanto sei regioni avevano approvato una legge elettorale, di cui solamente due – Toscana e Marche – adottarono una disciplina organica, mentre le altre quattro – Calabria, Lazio, Puglia e Campania – modificarono il sistema previgente, adeguandolo alle novità della riforma costituzionale³⁰.

²⁸ M. CONSULICH, *Op.cit.*

²⁹ G. FALCON, *Op.cit.*, p. 38.

³⁰ D. FIUMICELLI, *Il sistema elettorale nelle regioni a statuto ordinario a dieci anni dalla legge costituzionali n° 1 del 1999: poche novità, un'occasione persa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2009, p. 2.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

L'inerzia nell'approvare gli Statuti regionali ha giocato a consolidare il modello – di forma di governo e di legge elettorale – proposto dalla riforma costituzionale del 1999. Il sistema transitorio, infatti, ex art. 5 della l. cost. 1/1999, presentava “esigui [...] spazi entro i quali può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo Statuto” (Corte. Cost. sent. n. 196 2003). In ogni caso anche le Regioni che esercitarono per prime la potestà legislativa statutaria riprodussero sostanzialmente o addirittura rinviarono alla legge Tatarella perché ritenuta la più consona alla forma di governo di elezione diretta del Presidente della Giunta. Quasi tutte le Regioni optarono, infatti, per consolidare il modello transitorio sia di forma di governo, sia di legge elettorale a base proporzionale su scala provinciale e con un premio di maggioranza alla coalizione vincente a livello regionale.

La seconda fase – conclusasi con l'approvazione dell'ultima legge regionale della Regione Piemonte nel 2023 – è stata caratterizzata dal consolidamento dei sistemi elettorali che – pur mantenendosi omogenei – hanno perfezionato e differenziato singole componenti della formula elettorale e della legislazione di contorno. Questa fase è stata peraltro segnata da fattori esogeni alle Regioni: da un lato, la giurisprudenza costituzionale sui sistemi elettorali nazionali ha indotto talune Regioni a modificare alcuni istituti della legge elettorale; d'altra parte, la fissazione del numero massimo dei consiglieri regionali, determinata dallo Stato e confermata dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. 198 / 2012, peraltro in contrasto con l'estensione della materia concorrente sancita da Corte cost. sent. n. 151 / 2012). Indubbiamente, infatti, l'art. 14 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011, che ha fissato il numero massimo di consiglieri e assessori regionali, ha determinato un ulteriore limite all'autonomia regionale in materia elettorale, non solo dal punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo. Infatti, il combinato disposto del numero limitato di consiglieri e il sistema di elezione proporzionale, con basse soglie e con premio di maggioranza, rende la rappresentanza delle minoranze frammentata e limita quella territoriale. Tale fissazione ha contribuito a comprimere l'autonomia regionale, pur essendo state correttamente mosse alcune critiche circa la precedente modalità di definizione del numero dei consiglieri in rapporto alla capacità e qualità dell'esercizio della funzione legislativa regionale³¹.

5. Sull'impossibilità di giungere a una significativa differenziazione dei sistemi elettorali da parte delle Regioni

³¹ È stato scritto come fosse evidente “il contrasto fra l'incremento numerico dei consiglieri e la difficoltà dimostrata da quasi tutti i consigli a svolgere un ruolo politico significativo e a dare qualità all'esercizio della funzione legislativa a generare forti perplessità [...] a questo proposito si potrebbe forse riflettere sulla creazione, con legge costituzionale, di un'autorità indipendente incaricata di limitare i costi delle istituzioni regionali di vigilare su di essi”: M. OLIVETTI, *Op.cit.*, 2013, p. 38.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Prima di soffermarsi su alcune delle comuni caratteristiche delle leggi elettorali regionali, si vorrebbe indicare come la differenziazione in materia elettorale fosse fortemente limitata *ab origine* in ragione delle scelte operate dal legislatore costituzionale di separare le competenze tra la forma di governo e il sistema di elezioni; la prima affidata alla definizione dello Statuto regionale e la seconda della legislazione 'di principio' statale (*rectius*, della Repubblica) e 'di dettaglio' regionale.

A seguito della riforma del 1999, infatti, il sistema elettorale regionale fu maggiormente vincolato rispetto alle scelte sulla forma di governo perché sottoposto, oltre che ai limiti dell'armonia della Costituzione, alla conformità con la legge "di principio" statale in materia, contemplando nei confronti del legislatore regionale "un più forte vincolo di omogeneità sulla disciplina elettorale di quello consentito dal limite di armonia con la Costituzione dell'art. 123 Cost."³². Pertanto, la legge elettorale è vincolata ai principi stabiliti dalla legge cornice e quello delle norme statutarie sulla forma di governo, a loro volta da interpretarsi in armonia con il "sistema costituzionale complessivo" (Corte. cost. sent. n. 12 /2006)³³. Inoltre, alla luce della riproposizione da parte delle Regioni della forma di governo transitoria, il sistema elettorale fattualmente non si è distaccato dall'impianto della legge Tatarella.

La soluzione di non affidare alla competenza regionale esclusiva la materia elettorale è stata criticata dalla dottrina che aveva suggerito che fosse lo Statuto a determinare sia la forma di governo sia il sistema di elezione³⁴. La soluzione adottata dal legislatore costituzionale, infatti, ha posto e pone diversi problemi interpretativi in ordine al contenuto delle leggi elettorali regionali e, più complessivamente, circa l'autonomia delle Regioni nel determinare la propria forma di governo.

La suddivisione delle competenze, infatti, appare "artificiosa"³⁵, tanto più se pensata entro un modello neo-parlamentare in cui la legge elettorale è materia organica a definire la forma di governo, in quanto direttamente finalizzata a garantirne il rendimento. Inoltre, si è posto il problema di definire gli ambiti di competenza in ordine a comprendere quali materie potessero essere incluse entro la forma di Governo – e dunque dovesse essere disciplinato dallo Statuto – e quali, invece, dovessero rientrare nella competenza concorrente circa il "sistema di elezione" ex art. 122.

In tal senso, la giurisprudenza costituzionale ha, anzitutto, inteso enfatizzare una netta separazione tra legge regionale e Statuto nei rispettivi ambiti di competenza, "con marginali punti di contatto, limitati alla possibilità che lo statuo preveda una

³² E. GIANFRANCESCO, *Op.cit.*, p. 357.

³³ Sull'oscuro significato di "armonia" e "spirito" della Costituzione: M. OLIVETTI, *Lo 'spirito della Costituzione': un concetto giuridicamente inutile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2004.

³⁴ M. OLIVETTI, *Op.cit.*, 2002, p. 468; *contra* C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente della giunta e autonomia statutaria delle regioni*, Zanichelli, Bologna, 2002.

³⁵ M. LUCIANI, *Brevi note a chiusura*, in M. RAVERAIRA (a cura di) *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 189.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

maggioranza speciale per l'approvazione della legge elettorale regionale". Al di fuori di questi ridotti margini di flessibilità, la giurisprudenza costituzionale ha interdetto agli statuti interventi nella materia elettorale, interpretando come rigido il confine materiale fra forma di governo e sistema di elezione (del Presidente e dei consiglieri), che scaturisce dagli artt. 122, c. 1, e 123. Pertanto, secondo la Corte cost., "nel rapporto fra le due fonti, non il criterio della preferenza, ma quello della riserva e la legge elettorale regionale è sottratta alla potestà di irradiazione dei principi contenuti nello statuto"³⁶. La Corte, infatti, pur facendo intendere gli inevitabili profili di collegamento tra le due materie, ha sottolineato come occorresse "prendere atto che, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale" (Corte Cost. n. sent. 2 del 2004). La Corte ha così in certo senso ammesso "che, teoricamente, la soluzione più equilibrata sarebbe stata quella di non separare la materia elettorale da quella della forma di governo di cui farebbe parte; ciò nondimeno, pare dire la Corte, questa è stata la volontà manifestata dal legislatore costituzionale e con questa occorre confrontarsi senza alcun tipo di elusione"³⁷.

La scelta di distinguere la fonte di definizione della forma di governo e del sistema regionale non sembra essere coerente con l'impianto promozionale dell'autonomia che era proprio della riforma costituzionale del 1999: mediando tra coloro che desideravano la valorizzazione dell'autonomia e quanti invece proponevano l'estensione alle Regioni della forma di governo già prevista per i Comuni, il compromesso operato con il nuovo art. 122 Cost. ha finito per propendere per la seconda ipotesi in modo indiretto³⁸ e ha manifestato implicite "preoccupazioni di tipo centralistico, magari nel timore che in alcune Regioni potesse essere adottato un sistema proporzionale"³⁹.

Con il che, però, il legislatore costituzionale è giunto a un duplice paradosso: anzitutto quello di lasciare alle Regioni a Statuto ordinario mano libera – salvo l'armonia con la Costituzione – sulla forma di Governo e, invece, di mantenere in capo allo Stato una prerogativa di principio sulla legge elettorale che allo Statuto dovrebbe dare seguito; inoltre, l'ulteriore paradosso è quello di aver frapposto la legge quadro statale in materia elettorale tra le leggi regionali che di essa dovrebbero essere declinazione 'di dettaglio' e lo Statuto regionale di cui i sistemi elettorali dovrebbero essere completamento.

Gli esiti paradossali di tale scelta competenziale si sono dispiegati in tutta la loro evidenza, come nei casi in cui è stata approvata la legge elettorale regionale prima

³⁶ M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti 'a rime obbligate'?*, in A. D'ATENA (a cura di) *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 123.

³⁷ S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge regionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, p. 1008.

³⁸ G. TARLI BARBIERI, *Op.cit.*, 2023, p. 86

³⁹ M. OLIVETTI, *Op.cit.*, 2002, p. 479.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

dell'approvazione dello Statuto; scelta dichiarata costituzionalmente legittima dalla Corte in quanto l'efficacia del meccanismo elettorale era stata posticipata al momento dell'entrata in vigore della legge statutaria (Corte Cost. sent. n. 3 / 2006). In realtà, l'approvazione della legge elettorale prima dello Statuto, ancorché a efficacia differita, come è stato scritto, è un vero e proprio "condizionamento che non produce vincoli giuridici diretti, ma che non pare essere completamente privo di rilevanza, se si considera che il Consiglio regionale si trova a discutere di forma di governo della Regione da disciplinare nello statuto in presenza di opzioni in parte già pregiudicate dalle legge elettorale, ancorché non ancora efficace"⁴⁰. Tali argomenti critici rafforzano la tesi dell'inopportunità di aver separato le competenze e della peculiare complementarità della legge elettorale con la forma di governo neoparlamentare.

Inoltre, appare criticabile la scelta di concepire la materia elettorale come possibile oggetto di suddivisione per competenza "di principio" e "di dettaglio", in quanto il "principio", in ambito elettorale, è già indirizzo concreto di modalità diverse di ripartizione dei voti in seggi e il "dettaglio" risulta decisiva declinazione del principio sia in senso conformativo che elusivo. Pertanto, le pur non stringenti affermazioni di principio contenute nella legge quadro, e l'aprioristico indirizzamento verso una forma di governo neoparlamentare, hanno orientato i sistemi regionali che non hanno potuto che incidere su una griglia già predefinita.

Bisogna inoltre rilevare come la definizione della 'materia' elettorale regionale abbia avuto una notevole estensione. La sentenza n. 151 del 2012 della Corte cost. ha, infatti, fornito un'interpretazione estensiva della competenza in materia di "sistema d'elezione", che include "non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale [...], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)", che include inoltre "la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne". Tale estensione ha provocato l'attrazione nella competenza concorrente anche della legislazione non strettamente connessa alla formula elettorale (per esempio quelle sulle primarie o sulla campagna elettorale) che, pur non essendo prevista dalla legge quadro, è finita per essere poco esplorata dalle Regioni e ha contribuito a sottrarre margine di differenziazione.

Infine, la forma di governo transitoria imposta e proposta a modello dalla riforma costituzionale del 1999 ha inciso anche sulle scelte elettorali, in ragione dell'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale ha offerto di quella riforma.

⁴⁰ E. GIANFRANCESCO, *Op.cit.*, p. 358.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

La Corte ha, infatti, “stroncato sul nascere il tentativo di inserire deroghe più o meno intense al modello c.d. “*simul ... simul*” (così la sent. n. 2/2004), anche vanificando il tentativo di coinvolgere in modo sostanziale il Consiglio nell’approvazione del programma di governo”⁴¹. Tale impostazione giurisprudenziale ha di fatto incanalato la possibile differenziazione della forma di governo su due binari opposti (forma di governo neoparlamentare oppure, in netto contrasto, parlamentarismo puro, sul modello antecedente alla legge Tatarella), impedendo che vi potessero essere forme di governo ed elettorali graduate e intermedie. Tale scelta binaria ha fortemente influenzato i sistemi elettorali regionali, a causa della peculiare forma di governo prescelta per le Regioni. E infatti la simultaneità della legittimazione ed elezione dell’organo esecutivo monocratico e di quello legislativo, finalizzata a fornire una maggioranza al Presidente eletto, era già di per sé incisiva sulle modalità elettorali e dunque lasciava poco spazio alla creatività regionale. La legge elettorale, in tale modello – come nel premierato –, infatti è parte integrante del rendimento della forma istituzionale di governo, i cui effetti non sono limitati alla composizione dell’assemblea elettiva. Ciò a differenza delle forme di governo parlamentari o presidenziale che, avendo circuiti distinti di legittimazione elettorale dell’esecutivo e delle assemblee legislative, si prestano a un più ampio ventaglio di formule elettorali.

6. Elementi strutturali dei sistemi elettorali regionali

Il ristretto margine di differenziazione ha permesso alle Regioni ordinarie di sviluppare “variazioni” su uno spartito consolidato come quello della legge Tatarella, ma comunque non prive di conseguenze di rilievo⁴².

I quattro pilastri attorno a cui si sono sviluppate le leggi regionali sono: l’elezione diretta del Presidente della Giunta che è stata introdotta dagli statuti di tutte le Regioni, tranne la Valle D’Aosta; la – conseguente, ai sensi dell’art. 4 della l. 165/2004 – contestualità dell’elezione del Presidente e del Consiglio regionale (escluse la Valle D’Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano); la ripartizione proporzionale dei seggi con soglie di sbarramento; la presenza di un premio di maggioranza che quasi in tutte le Regioni è conferito sulla base dei voti ricevuti dal candidato Presidente, essendo soppresso il listino regionale che fungeva da premio nella sistema delineato dalla legge Tatarella. Poiché si ritengono inerenti alla discussione sulla legge elettorale da abbinare alla riforma costituzionale sul cd. premierato, in questa breve disamina ci si soffermerà

⁴¹ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune “provvisorie” notazioni conclusive*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2020, p. 1136.

⁴² Si pensi ad esempio alle disposizioni per garantire l’equilibrio di genere: L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova, 2002.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

su due elementi presenti in modo omogeneo in tutti i sistemi elettorali – premio di maggioranza e soglie di sbarramento – e sue due invece che hanno trovato limitato accoglimento – voto disgiunto e primarie.

L'elemento comune delle formule elettorali regionali è il premio di maggioranza attribuito al candidato Presidente della Giunta (e conseguentemente distribuito alla coalizione o al gruppo di liste ad esso collegate; salvo il peculiare caso della Marche in cui formalmente si afferma che il premio è attribuito alla "coalizione regionale" che "abbia la maggior cifra elettorale regionale" superiore al 40%). Anche in Valle d'Aosta, nonostante il Presidente non sia eletto direttamente dal corpo elettorale, il sistema elettorale prevede un premio di maggioranza. Si noti che sia la legge del 1995 sia la legge quadro 165/2004, almeno in linea di principio, indicavano un modello che conferisse stabilità alla maggioranza consiliare; pertanto l'utilizzo del premio di maggioranza non era e non è obbligato.

Il premio di maggioranza previsto dalla legge Tatarella, come accennato, si conseguiva mediante l'attribuzione di seggi a una lista regionale bloccata che aveva come capolista il candidato Presidente. Tutte le Regioni con le loro leggi elettorali hanno eliminato la lista regionale, in favore dell'attribuzione diretta del premio al Presidente e "facendo così decadere l'unitarietà dell'elezione del Presidente e del gruppo dei consiglieri del listino regionale"⁴³. Il premio in alcune Regioni è fisso (in Umbria attribuisce il 60% dei consiglieri; in Campania 30 o 32 su 50 consiglieri; in Valle d'Aosta, 21 su 35). In tali regioni è peraltro previsto che la maggioranza non possa superare una certa soglia di seggi (tra il 65 e il 70 %). In altre Regioni, il premio è variabile tra il 45 e il 65 % in relazione al superamento a una certa percentuale di voti (così in Abruzzo, Lombardia, Veneto, Calabria, Molise, Sardegna, Puglia, Provincia autonoma di Trento, Friuli Venezia Giulia). Altre Regioni hanno previsto premi variabili a seconda di due scaglioni (Marche e Toscana) o tre (Puglia, Basilicata, Piemonte). In altre regioni ancora il premio è costituito da una quota di seggi aggiuntivi, in misura tale per cui la maggioranza abbia una minima quota di seggi (Emilia Romagna, Liguria, Lazio e Sicilia).

Soltanto tre regioni hanno introdotto una soglia minima sotto la quale il premio non può essere attribuito e, pertanto, in mancanza di raggiungimento della soglia si procede al riparto proporzionale dei seggi: nelle Marche il premio è attribuito al raggiungimento del 40% dei voti validi; in Sardegna al 25%; in Valle d'Aosta al 42%. Infine, la Regione Toscana è l'unica in cui non è prevista una soglia, ma è stato introdotto il ballottaggio tra i candidati Presidenti più votati, qualora nessuno dei candidati abbia ottenuto il 40% dei voti al primo turno. E proprio l'assenza di una soglia minima per l'aggiudicazione del premio ha sollevato diversi interrogativi, in seguito alle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 della Corte costituzionale. Infatti, in ordine

⁴³ D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016, p. 17.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

all'applicabilità dei principi delle sentenze ora richiamate si pongono almeno due problemi interpretativi. Il primo è se la Corte possa sindacare la legittimità costituzionale del premio presente nelle leggi regionali, operando il controllo di proporzionalità così come avvenne per le leggi elettorali n. 270/2005 e n. 52/2015. La riferibilità dei principi delle summenzionate pronunce ai sistemi elettorali regionali non è sicura, dato che la Corte ha enfatizzato la "caratterizzazione tipica ed infungibile" delle funzioni spettanti alle Camere rispetto "altre assemblee rappresentative di enti territoriali"; tali sentenze pertanto si connotano "per un approccio alquanto prudente circa la sindacabilità di una legge elettorale regionale"⁴⁴. Per converso, è stato annotato come la differenziazione delle funzioni tra Consigli regionali e Parlamento non conduca di per sé a escludere che le regole per la composizione dei primi possano produrre risultati talmente distorsivi da violare il principio di uguaglianza del voto⁴⁵. Inoltre, a parificare sotto il profilo delle regole elettorali i due livelli di rappresentanza soccorre, da un lato, il rilievo secondo cui l'articolazione della sovranità popolare non si esaurisce nel Parlamento nazionale (Corte cost. sent. n. 106/2002) e, inoltre, l'attribuzione della medesima funzione legislativa (così parrebbe potersi dedurre da Corte cost. sent. n. 275/2014 che afferma come le motivazioni della sentenza n. 1/2014 non possano essere applicate ad altre assemblee ed organi i quali siano "titolari di una limitata potestà di normazione secondaria"). In secondo luogo, c'è da chiedersi, nel merito, se le pronunce sulla illegittimità del premio senza soglia siano da considerarsi in modo contestuale o meno rispetto alla forma di governo in cui tali premi erano inseriti; la Corte, infatti, ha censurato i premi di maggioranza in un contesto di forma di governo parlamentare e sulla base di un sistema elettorale proporzionale, ma è necessario domandarsi se la giurisprudenza costituzionale non possa modificare i parametri del suo controllo di proporzionalità contestualizzandolo in una forma di governo neo-parlamentare, finalizzata alla legittimazione del Presidente della Giunta, nel caso regionale, e, in futuro, qualora dovesse entrare in vigore la riforma costituzionale in discussione, del Presidente del Consiglio dei Ministri. Gli interrogativi per ora non hanno trovato un riscontro giurisprudenziale, ma sembra anzitutto condivisibile l'implicito riconoscimento di una parificazione del sistema elettorale per le assemblee investite della funzione legislativa contenuto nella sent. n. 275/2014 della Corte Costituzionale. Talché il sistema di elezione nazionale – comprensivo della necessaria soglia per l'aggiudicazione del premio di maggioranza – non sembra possa essere differenziato dai principi di quello regionale perché i Consigli regionali esercitano già ora una significativa funzione legislativa e – qualora fosse data attuazione al c. 3 dell'art. 116 Cost. – ancora più estesa e rilevante. Pertanto, si conviene con chi ha annotato che se già era "problematica una legislazione che, in un sistema

⁴⁴ G. TARLI BARBIERI, *Op.cit.*, 2020, pp. 1142-1143.

⁴⁵ R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2004 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2013.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

parlamentare, non condiziona il premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti o seggi, a maggior ragione sarà sospetta una legislazione che alla maggioranza 'artificiale' consegna un primato ancora più forte: attribuendole non solo la prevalenza nell'assemblea, ma anche la titolarità della presidenza, e consentendole di tenere legati i due organi nel vincolo di un identico e inscindibile destino politico"⁴⁶.

I sistemi elettorali di impianto proporzionale con premio di maggioranza hanno introdotto una torsione maggioritaria, sia all'interno delle coalizioni di maggioranza che di quelle di minoranza⁴⁷. Il premio di maggioranza ha rappresentato lo strumento principale attraverso cui sviluppare la trasformazione del sistema dei partiti e mantenere il compromesso tra proporzionalismo e sviluppo di un sistema bipolare. Il premio era anche stato pensato come forma di salvaguardia delle minoranze: infatti, qualora sia chiamato a votare un corpo elettorale in comunità di dimensioni ridotte e potenzialmente omogenee come quelle regionali, l'utilizzo dei collegi uninominali potrebbe rischiare di condurre alla creazione di assemblee monocolori⁴⁸.

Oltre al premio di maggioranza, una caratteristica comune ai sistemi elettorali è stata quella di aver mantenuto un sistema proporzionale di ripartizione dei seggi, con basse soglie di sbarramento. Le soglie infatti si attestano al 3%, come era previsto dalla legge Tatarella. Mentre per le coalizioni (o, meglio, i gruppi di liste) le soglie sono poste al fine di garantire l'accesso alle singole liste consociate o senza soglia o con soglia agevolata: tali soglie coalizionali variano dal 4% della legge elettorale abruzzese, al 8% della Basilicata, fino al 10% dei sistemi elettorali campano e sardo. La combinazione del premio con basse soglie di sbarramento ha favorito la formazione l'aggregazione di un numero più ampio possibile di liste al fine di ottenere il maggior numero di voti e, pertanto, si è abbondata l'idea stessa delle coalizioni in favore dei "gruppi", quale mera somma dei voti delle liste accorpate, favorendo l'utilizzo di liste "civetta" o "civiche" collegate direttamente al Presidente.

I sistemi elettorali hanno tendenzialmente conseguito, mediante il premio, una maggioranza al Presidente più votato, ma hanno parimenti approfondito un processo di frammentazione rappresentativa sia nel campo della maggioranza che delle opposizioni consiliari. Le leggi elettorali, infatti, sono state applicate in un contesto politico in continua trasformazione: se il sistema elettorale della legge Tatarella, poi confermato con le leggi regionali, era stato immaginato per un sistema bipolare con tendenza bipartitica, tale assetto politico non solo non si è realizzato, ma il moltiplicarsi dei partiti ha reso le compagini elettorali meno coese e più instabili. Il sistema elettorale ha favorito un compattamento delle liste solo ai fini elettorali, "imbrigliando" la

⁴⁶ M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 131.

⁴⁷ A. CROSIO, G. P. VALENTI, *Tutela della governabilità nelle assemblee legislative regionali: riflessi sul rendimento tipico dei sistemi elettorali regionali proporzionali nel garantire le aspirazioni di rappresentanza delle formazioni minori*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2014.

⁴⁸ M. OLIVETTI, *Commento alla legge n. 165 del 2004*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2015.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

frammentazione all'interno di due coalizioni pre-elettorali. Il risultato è stato lo sviluppo di un sistema partitico basato su un bipolarismo frammentato⁴⁹. La rigidità istituzionale ha permesso una certa stabilità mediante la minaccia presidenziale dello scioglimento del Consiglio, ma non ha garantito un'omogeneità tale da rendere efficace l'azione di governo.

Oltre alla frammentazione, una ulteriore conseguenza del modello elettorale regionale è stata la personalizzazione della competizione, incoraggiata dall'elezione diretta del Presidente, privo di un sostegno coalizionale ma soltanto di liste al seguito, e dal voto di preferenza per i consiglieri. Il sistema elettorale regionale si è alimentato di "due circuiti di personalizzazione, l'uno che consegna al presidente il mandato personale, l'altro che favorisce l'individualismo consiliare"⁵⁰. Il profilo problematico della personalizzazione presidenziale non risiede nel rapporto fiduciario diretto tra Presidente ed elettori, derivante dall' "esigenza di 'individualizzazione' della responsabilità di governo"⁵¹, quanto nel meccanismo susseguente di polarizzazione/contrapposizione tra i cartelli elettorali, di grande espansione mediatica del Presidente in un contesto di fragilità dei partiti, particolarmente del loro radicamento territoriale. Così anche il voto di preferenza sembra aver prodotto una "ulteriore personalizzazione della competizione politica, che si svolge prevalentemente fra candidati e sempre meno fra partiti politici, ridotti al ruolo di mere scatole vuote, o di autobus su cui i candidati possono salire e scendere a piacimento"⁵². Tale stato di cose è peraltro certificato dalla presenza di monogruppi o minigruppi consiliari⁵³, formati attorno a singole personalità capaci di catalizzare i voti di preferenza.

In quasi tutte le regioni è prevista la possibilità del voto disgiunto. Essa è esclusa in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Molise, Umbria e nella Provincia autonoma di Trento. La possibilità di dare due voti distinti a una lista e a un candidato Presidente non sostenuto dalla lista è significativa per tre ordini di ragioni: come opportunità per l'elettore di avere un più ampio ventaglio di possibilità di scelta; inoltre, il voto disgiunto misura l'eventuale distanza tra legittimazione dei candidati Presidenti e quella delle liste; infine esso permette una, seppur limitata, differenziazione tra circuito di legittimazione dell'esecutivo e del legislativo, da cui deriva una contestualità meno stringente, ma comunque fondamentale per la determinazione della maggioranza consiliare. È del tutto evidente che il voto disgiunto, in presenza di premio di maggioranza attribuito al Presidente più votato può portare a esiti elettorali contraddittori: infatti, nelle elezioni del 2010 in Piemonte e in quelle del 2024 in

⁴⁹ R. D'ALIMONTE, *Le leggi elettorali regionali e i loro rendimenti*, in CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, *Elezioni e sistemi elettorali regionali. Bilancio di un quarantennio (1970-2010)*, Cierre edizioni, Caselle (VR), 2011, p. 14.

⁵⁰ F. MUSELLA, *Op.cit.*, 2023, p. 663.

⁵¹ G. FALCON, *Op.cit.*, p. 31.

⁵² M. OLIVETTI, *Op.cit.*, 2013, p. 45.

⁵³ F. MUSELLA, *Op.cit.*, 2023, p. 663.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Sardegna è accaduto che il premio di maggioranza sia stato attribuito ai candidati maggiormente votati, ma il cui gruppo di liste non ha ottenuto il miglior risultato nel proporzionale.

In vista del premierato, un'ultima annotazione merita la previsione delle primarie da parte dei sistemi elettorali di Toscana (l.r. 70 del 2004) e Calabria (l.r. nn. 38 e 57 del 2009). Le primarie sono state introdotte in ragione della rimozione delle preferenze, per introdurre "forme alternative di coinvolgimento del corpo elettorale nella scelta dei candidati"⁵⁴. Tale previsione, che ricade nella legislazione elettorale nell'accezione ampia datane dalla Corte, ma che non ha trovato indicazione di principio nella legge quadro, non è vincolante, essendo i partiti, le liste e le coalizioni libere di aderire ai modelli di primarie proposti dal legislatore regionale. Sebbene le primarie non abbiano avuto un impatto significativo poiché istituti non obbligatori a livello regionale, esse potrebbero essere modalità per attenuare il carattere plebiscitario della legittimazione solo elettorale dei candidati alla carica di vertice dell'esecutivo, favorendo un'articolazione della loro selezione mediata dai partiti. Le elezioni primarie rappresentano un istituto tra i più originali rispetto al modello della legge Tatarella e ai principi della legge quadro, nell'ambito della forma di governo neo-parlamentare, e peraltro di grande interesse anche nella prospettiva dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale del premierato. Infatti, le primarie sono strumento che permette al sistema elettorale di radicarsi in un percorso di sviluppo e concertazione politica entro i partiti o le coalizioni, prima e oltre il momento elettorale, e pertanto potrebbero contribuire a innestare il percorso di legittimazione diretta del Presidente della Giunta e del Consiglio – così come del Presidente del Consiglio e del Parlamento – entro un più articolato processo di legittimazione; infatti, le primarie potrebbero essere utilizzate sia per la scelta dei candidati al Parlamento – specialmente se l'effetto maggioritario del sistema elettorale fosse affidato ai collegi uninominali – sia per la scelta del candidato premier.

7. Sistema elettorale e "premierato"

Il governo presidenziale regionale ha progressivamente aumentato la sua capacità attrattiva anche in logica nazionale, dapprima, con la proposta del cosiddetto Sindaco d'Italia e, nel dibattito odierno, del premierato⁵⁵. Fin dalla sua adozione, la legge 43/1995, infatti, ha attirato l'attenzione politica e, in tempi non sospetti, la dottrina più accorta aveva preannunciato la possibilità che anche il legislatore nazionale (e costituzionale) avrebbe potuto riprodurre il modello regionale a livello nazionale. Era stato, infatti, argomentato come non si potesse "escludere, a prescindere da ogni

⁵⁴ C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 3, 2005, p. 443.

⁵⁵ F. MUSELLA, *Op.cit.*, 2023.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

valutazione di merito, un percorso riformatore che miri ad estendere anche a livello statale l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, con un sistema elettorale di tipo proporzionale, corretto da un premio di maggioranza certo in favore della coalizione collegata al candidato Presidente risultato eletto⁵⁶.

La riforma costituzionale attualmente in discussione alla Camera dei Deputati riscrive le modalità di elezione delle Camere e di selezione del Presidente del Consiglio dei Ministri, verso un modello neo-parlamentare. La proposta di riforma, infatti, riscrivendo l'art. 92 Cost., prevede che: "Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente". Al terzo comma del riformato articolo 92 si delinea più specificatamente il sistema elettorale: "La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche".

La riforma costituzionale in discussione presenta elementi strutturali analoghi alle forme di governo regionale. I due sistemi di governo sembrano, infatti, condividere due elementi costitutivi: la presidenzializzazione degli esecutivi con l'elezione diretta del suo vertice, con un sistema di elezione a turno unico e con un premio di maggioranza attribuito al candidato Presidente più votato e, inoltre, un meccanismo di stabilità per impedire che, in corso di legislatura, il Presidente possa essere sostituito⁵⁷.

La riforma costituzionale in materia elettorale accentua il carattere maggioritario e impone la "contestualità" delle elezioni: si propone, infatti, di costituzionalizzare la non separazione delle modalità di legittimazione dei poteri esecutivo e legislativo; e afferma, nella ripartizione dei seggi, la netta supremazia della legittimazione del *premier* sulle assemblee rappresentative.

Il dibattito sulla legge elettorale da abbinare alla forma di governo è ancora aperto, avendo la maggioranza – pur con qualche malumore della Lega Nord – programmaticamente voluto posticipare la discussione sulla legge elettorale almeno dopo l'approvazione in prima lettura della riforma costituzionale. Le proposte di cui si è discusso in dottrina e in sede di dibattito politico sono due: un sistema elettorale ispirato ai principi della legge Tatarella (un sistema proporzionale con premio di maggioranza e basse soglie di sbarramento) oppure un sistema analogo a quello previsto dalle leggi Mattarella, a turno unico, prevedendo che la quota proporzionale del 25% possa essere usata come premio di maggioranza qualora, nella quota da attribuirsi

⁵⁶ G. TARLI BARBIERI, *Op.cit.*, 2013, p. 114.

⁵⁷ F. FURLAN, *Op.cit.*



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

attraverso i collegi uninominali, non emerga una maggioranza del 55% dei seggi a sostegno del *premier*⁵⁸.

Nonostante non siano state avanzate proposte legislative, il testo della legge costituzionale approvato in prima lettura al Senato permette di avanzare alcune osservazioni in merito al sistema elettorale che verrà, anche alla luce dell'esperienza regionale.

Anzitutto, è da osservarsi che la proposta di riforma costituzionale prevede il premio di maggioranza, a differenza di quanto prescritto dalla legge quadro statale 165/2004 che indica il principio di un "sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale". La creazione di "stabili maggioranze", pur essendo "un principio generalissimo"⁵⁹, almeno formalmente disgiungeva il sistema elettorale in senso rappresentativo da un sistema finalizzato esclusivamente a sorreggere le sorti del Presidente, come quello del premierato; in altri termini, il sistema elettorale regionale era ed è indirizzato a garantire una maggioranza a sostegno del Presidente della Giunta, mentre nel sistema elettorale del "premierato" la logica è invertita: si vuole investire il Presidente del Consiglio del potere esecutivo e da ciò deve discendere una maggioranza congruente. Tale inversione – che peraltro in alcune Regioni era già avvenuta fattualmente per lo scarso peso politico del Consiglio – non pare però equilibrata perché pensata per il Parlamento nazionale e dunque per il livello in cui i poteri dovrebbero massimamente bilanciarsi. Peraltro, inizialmente il disegno di legge del Governo aveva previsto di costituzionalizzare anche la percentuale del premio, pari al 55%. Così non solo si consolida l'istituto del premio, ma esso assurge a rango costituzionale e cristallizza un modello specifico di formula elettorale. Da ciò deriva che il principio riconosciuto, più che la stabilità della maggioranza, sia quello del rafforzamento plebiscitario del Presidente, ancora più accentuato rispetto a quello dei Presidenti della Giunta regionale.

Peraltro la previsione del premio di maggioranza deve anche essere valutata nel contesto politico in cui è inserita. Infatti, mentre a livello locale il bipolarismo negli anni si è consolidato, a livello nazionale ciò non si è verificato e conduce a domandarsi se non sia prevedibile che un modello di legittimazione diretta del premier e una legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza garantito oppure con effetto maggioritario – mediante i collegi uninominali – conduca a effetti prevedibilmente ed eccessivamente distorsivi.

Un secondo ordine di riflessione merita la previsione secondo cui i risultati elettorali dovranno essere uniformi nelle due Camere; tale previsione pone due questioni in merito ai sistemi elettorali: anzitutto prefigura una omogeneità tra i due

⁵⁸ In questo senso: T. E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi.it*, 15 maggio 2024; la proposta è stata ripresa anche dal Ministro per le riforme istituzionali, Maria Elisabetta Alberti Casellati, in una dichiarazione al quotidiano *Il Sole24ore*, del 4 luglio 2024, p. 8.

⁵⁹ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 129.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

rami parlamentari che esclude implicitamente forme di voto disgiunto; inoltre, si pone in tensione con la previsione della "base regionale" per l'elezione del Senato. È pur vero che la riforma si propone di modificare anche l'art. 57 Cost., prevedendo il rispetto della "base regionale" fatto "salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92". Tuttavia, tale previsione sembra tentare di conciliare l'inconciliabile perché il premio attribuito al Presidente maggiormente votato a livello nazionale segue una logica nazionale e perciò destinata a prevalere su quella della rappresentanza territoriale.

In terzo luogo, la proposta di riforma – in un modo anche troppo disilluso – scarta l'ipotesi della formazione di coalizioni: sono riconosciute solo le liste e i candidati "collegati" al Presidente. In tal senso, i partiti sono concepiti come strumenti per portare voti alla *premiership*. In termini elettorali, tale indicazione potrebbe condurre a un'accentuata frammentazione, nella logica di aggregare o creare il numero più alto di liste – partitiche o personali o "civiche" –, per poter andare "a caccia" del maggior numero di voti. Conseguentemente sembra di poter prevedere che, ancor più che a livello regionale in cui le leggi elettorali parlano di "coalizioni" o "gruppi" di liste, la funzione mediatrice dei partiti sia svilita in favore di un'accentuazione del carattere eminentemente elettorale degli stessi.

Infine, un'ultima osservazione deve essere riservata alla "contestualità" delle elezioni del Parlamento e del Presidente del Consiglio dei Ministri. Come già sottolineato, la contestualità era prevista dalla legge cost. n. 1/1999 e ribadita dalla l. quadro 165/2004, art. 4, c. 1, lett. a) e b). La contestualità presente nel premierato pare però più estesa di quella regionale. Mentre, infatti, nelle leggi elettorali regionali contestualità significa – almeno a livello di principio generale – solo medesimo momento temporale poiché i circuiti elettorali sono distinti – ancorché connessi –, tanto che si dà la possibilità di voto disgiunto⁶⁰, nel premierato la contestualità delle elezioni assume un rilievo ben più pregnante: non vi può essere separazione tra il sistema di elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere, in quanto il primo "trascina" il secondo.

In realtà già nei sistemi regionali non vi è netta separazione tra i due circuiti perché implicito, ma presente è l'effetto trascinamento; nel premierato però tale effetto è riconosciuto e posto a principio del sistema elettorale: è il premier che traina la sua maggioranza alla "vittoria" elettorale. In altri termini, mentre nelle Regioni l'effetto esiste e non è significativa l'espressione del voto nella competizione consiliare⁶¹, nel premierato neppure si pone il problema perché tale competizione per il Parlamento non sussiste. In altri termini ancora, nelle Regioni si trattava di una "forma di contestualità, che diventa una vera e propria immedesimazione dell'elezione del Presidente in quella

⁶⁰ D. CASANOVA, *Op.cit.*

⁶¹ M. MASSA, *Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento "in versione lombarda"*, in *Diritti regionali*, 14 Ottobre 2013.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

del Consiglio”⁶². Mentre nel premierato si verificherà l'immedesimazione del Parlamento nel Presidente.

Tali osservazioni preliminari dovranno necessariamente essere messe a punto a seguito delle eventuali modifiche alla legge costituzionale in discussione e delle proposte di legge elettorale che saranno avanzate. D'altra parte, si può fin da ora osservare come la “fisionomia” elettorale che deriva dalla proposta riforma costituzionale riproduce le caratteristiche di fondo dei sistemi elettorali regionali, con l'accentuazione di alcuni elementi di criticità: la frammentazione derivante dalla ricerca del premier di “imbarcare” un numero di liste maggiore possibile; un fragile bipolarismo, giocato non sul campo delle divisione tra proposte politiche, ma tra i sostenitori dei candidati alla *premiership*; infine, il rischio che il premier, pur stabile perché in potere di esercitare la “minaccia” di scioglimento delle Camere, possa essere messo sotto scacco dalle minoranze interne alla maggioranza create dal sistema elettorale.

8. Conclusioni

La legge Tatarella ha completato la “rivoluzione copernicana in sistemi politici locali” che avevano vissuto fino ad allora della centralità delle assemblee rappresentative locali e hanno vissuto “una netta torsione monocratica”⁶³. Il processo di revisione dei sistemi elettorali locali e regionali, con le sue implicazioni evidenti in termini di forma di governo, ha aumentato nel tempo la sua capacità di attrazione fino a giungere a livello nazionale. Infatti, “anche la legislazione elettorale nazionale ha fatto proprie, nelle sue diverse configurazioni, alcune caratteristiche del modello locale, combinando logica proporzionale e premio di maggioranza”⁶⁴. Si pensi alla legge elettorale n. 270 del 21 dicembre 2005 (Calderoli) che prevedeva un sistema proporzionale con un premio di maggioranza alla coalizione più votata, ma anche alle recenti proposte di legge elettorale da abbinare al premierato che vorrebbero introdurre un sistema misto ispirato alla legge Mattarella con l'aggiunta di un premio che garantisca la maggioranza “alle liste e ai candidati” collegati al Presidente del Consiglio maggiormente votato.

Il sistema maggioritario a livello regionale ha conseguito l'obiettivo primario che i suoi fautori si proponevano: la stabilità delle Giunte. In tal senso, tra i livelli di rappresentanza, quello locale e regionale sono i meno in difficoltà perché capaci di

⁶² M. OLIVETTI, *Op.cit.*, 2013, p. 43

⁶³ F. MUSELLA, *Op.cit.*, 2023, p. 649.

⁶⁴ *Ivi*, p. 652.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

restituire un esito congruente con la forma di governo⁶⁵, anche se non sono privi di elementi di criticità: la marginalizzazione dell'assemblea rappresentativa; la rigidità del sistema istituzionale; la concentrazione monocratica del potere; la tolleranza (*de facto*) per le alterazioni della maggioranza uscita dalle elezioni; la mancanza di trasparenza e partecipazione nel processo di selezione dei candidati alla presidenza della Regione⁶⁶.

Dopo l'approvazione di tutte le leggi elettorali regionali, possiamo dire che la forma di governo e il sistema elettorale – sostanzialmente omogenei in tutte Regioni – non sembrano essere messi in discussione e, anzi, il recente dibattito sul terzo mandato del Presidente delle Giunte sembra indicare un esplicito riconoscimento di un modello di rappresentanza politica regionale oramai consolidato. D'altra parte, il quadro politico è fortemente mutato e sembra ora strutturarsi in una più variegata proposta elettorale, superando il bipolarismo che aveva caratterizzato il contesto della genesi del modello della legge Tatarella e della riforma costituzionale del 1999.

L'art. 122 Cost. ha previsto che la competenza in materia di sistemi di elezione a livello regionale sia concorrente⁶⁷. In tal senso si può dire che è concessa alle regioni una duplice possibilità di variazione rispetto al modello proposto dalla riforma costituzionale⁶⁸: una *potestas variandi* esterna da esercitare per rinunciare alla elezione diretta del presidente in favore di soluzioni parlamentari; una *potestas variandi* interna finalizzata ad apportare adattamenti alla forma di governo proposta secondo gli articoli 121, 122 e 126 cost. Alla luce dell'evoluzione delle forme di governo regionali si può affermare che la potestà di variazione esterna non è stata esercitata, essendo il modello neoparlamentare particolarmente attrattivo e conforme allo spirito delle riforme degli anni '90. Ma anche la *potestas variandi* esercitabile all'interno della cornice dell'elezione diretta non è stata azionata ed è stata limitata dalla giurisprudenza costituzionale (si vedano le sentenze numero 372, 378 e 379 del 2004 e la numero 12 del 2006); un esito che, leggendo la riforma costituzionale, era auspicato: poiché, pur avendo lasciando alle Regioni autonomia, il modello transitorio era in realtà pensato come vettore conformativo.

Il consolidamento del modello regionale "transitorio" si è registrato in particolare con riguardo al sistema elettorale. La scelta delle regioni di assumere lo "spartito" della legge Tatarella era necessitata – oltre che a motivo della criticata scelta di inquadrare il sistema di elezione come materia concorrente – dalla forma di governo neoparlamentare in cui il sistema elettorale non solo è collegato al sistema istituzionale,

⁶⁵ F. BIONDI, G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015.

⁶⁶ F. FURLAN, *Op.cit.*

⁶⁷ Sul rapporto tra autonomia statutaria e disposizione costituzionale nel novellato art. 122: F. PIZZOLATO, *Costituzione «degradata» e valorizzazione delle autonomie: nota a proposito dell'art. 122 della Costituzione*, in *Nuove Autonomie*, 1-2, 2001, pp. 31-43.

⁶⁸ M. OLIVETTI, *Op.cit.*, 2013, pp. 29 e ss.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

ma ne è parte integrante perché ne determina gli equilibri e il rendimento. Proprio questa caratteristica della forma di governo neoparlamentare fa sì che il sistema elettorale sia tutt'uno con la definizione della forma di governo, in quanto deve garantire non solo la capacità rappresentativa dell'assemblea, ma anche la coerente composizione di quest'ultima rispetto al mandato conferito al presidente della giunta. La formula elettorale è dunque vincolata poiché deve rendere due risultati contemporaneamente: la creazione di una stabile maggioranza, coerente con la legittimazione personale del vertice dell'esecutivo.

Ulteriore conseguenza dell'assunzione del modello transitorio della riforma costituzionale del 1999 è l'omogeneità delle forme di governo e dei sistemi elettorali. La forza attrattiva della forma di governo transitoria e la discutibile definizione del "sistema di elezione" tra le materie concorrenti hanno ristretto l'autonomia regionale in materia elettorale, attraendola in una uniformità in cui le Regioni hanno saputo destreggiarsi soltanto per cesellare alcuni istituti. Vuoi in ragione della congruità del sistema elettorale transitorio rispetto alle esigenze regionali; vuoi per il "tandem procedurale" (Corte cost., sent. n. 4 del 2010 e n. 45 del 2011) imposto dalla Costituzione secondo cui prima viene lo Statuto e poi la legge elettorale⁶⁹, le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale hanno assunto il modello transitorio. Tale omogeneità rappresenta la cartina di tornasole del regionalismo italiano che, anziché essere occasione di una differenziazione dei modelli della rappresentanza politica, è servito al sistema dei partiti per rinnovare dall'alto – e in maggiore consonanza con lo spirito dei tempi – il sistema rappresentativo territoriale, sperimentando in modo omogeneo il flusso di legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo.

Come rilevato, la legge 1995 aveva assicurato una maggioranza alla lista o alla colazione vincente e collegata al capolista, incidendo sostanzialmente sui rapporti tra esecutivo e assemblea legislativa regionale. Il modo attraverso cui giungere a tale esito era la previsione di un premio di maggioranza e, contemporaneamente, di preservare soglie di sbarramento piuttosto basse. Tale scelta, poi riprodotta dalle leggi regionali di prima e seconda generazione, ha prodotto un duplice effetto: quello di "costringere" la maggioranza a rimanere fedele al Presidente della Giunta legittimato direttamente – salvo rari casi – e di aumentarne la frammentazione. Tale modello, peraltro, ispirò dieci anni più tardi anche la legge n. 270 del 2005, portando a compimento a livello nazionale "una tendenza alla progressiva frammentazione e disgregazione" che già si era consolidata nei Consigli regionali⁷⁰. Bipolarismo e frammentazione – o come è stato scritto "bipolarismo frammentato"⁷¹ - sembrano essere le caratteristiche dei sistemi

⁶⁹ L. TRUCCO, F. BAILO, *Op.cit.*, p. 1052.

⁷⁰ E. GIANFRANCESCO, *Op.cit.*, p. 347; sugli effetti dei premi di maggioranza si veda N. LUPO, *Il premio di maggioranza nella legge del 2005 n. 270 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011.

⁷¹ R. D'ALIMONTE, *Op.cit.*, p. 14.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

elettorali regionali⁷². E, d'altra parte, proprio queste caratteristiche sembrano le uniche in grado di tenere insieme tre componenti del sistema politico regionale altrimenti inconciliabili: elezione diretta del Presidente della Giunta, vincolo del *simul simul* e rappresentanza multipartitica⁷³. La terza caratteristica dei sistemi elettorali regionali è quella di accentuare la "doppia" personalizzazione: quella dei consiglieri, mediante le preferenze, e quella dei candidati Presidenti. A ben vedere, infatti, il bipolarismo sembra aggregarsi attorno alla figura del Presidente della Giunta al momento della presentazione delle candidature, piuttosto che a una aggregazione politica dotata di continuità. Insomma un bipolarismo – oltre che frammentato – di personalizzazione e di gruppo di liste, piuttosto che di coalizione.

Gli effetti del sistema elettorale – bipolarismo, frammentazione, personalizzazione – hanno avuto ricadute significative sia sulle assemblee rappresentative, sia sul sistema dei partiti. Da una parte, infatti, si è sottolineato da più parti la significativa marginalizzazione elettorale dei Consigli regionali che, in ogni caso, non ne ha compromesso la capacità deliberativa ed emendativa⁷⁴. Inoltre, in termini di responsabilità politica, proprio per l'assenza di una consolidata dialettica partitica a livello regionale, vuoi anche per "il deludente rendimento" del riformato Titolo V⁷⁵, la legittimazione degli esecutivi più che manifestare l'approvazione o meno dell'operato della maggioranza, è stato strumento di consolidamento di *leadership* regionali con proiezione nazionale.

A livello regionale si è consolidata la logica istituzionale che aveva ispirato la riforma Tatarella, ovvero "l'accettazione di un modello di governo in cui la governabilità del sistema prescinde dalla frammentazione delle arene rappresentative e viene affidata da una parte alla elezione diretta del capo dell'esecutivo e dall'altra al tentativo di imbrigliare la frammentazione in coalizioni pre-elettorali"⁷⁶. Questo modello, fortemente compressivo delle prerogative delle assemblee, in sostanza è lo stesso che oggi si ripropone a livello nazionale. Tale impostazione è certamente criticabile in quanto – pur senza voler eccessivamente accentuare la differenziazione tra assemblee regionali e nazionali – è indubbio che il Parlamento assuma un rilievo rappresentativo precipuo, soprattutto in termini di tutela delle minoranze, e con riferimento alle funzioni di garanzia che non possono essere sacrificate in nome della governabilità, pena l'alterazione degli equilibri tra poteri.

⁷² D. FIUMICELLI, *Op.cit.*, p. 15.

⁷³ E. GIANFRANCESCO, *Op.cit.*, p. 345.

⁷⁴ D. GIROTTI, *Il ruolo del Consiglio nell'evoluzione della forma di governo della Regione*, in *Le Regioni*, 4, 2023.

⁷⁵ G. TARLI BARBIERI, *Op.cit.*, 2020, p. 1134.

⁷⁶ R. D'ALIMONTE, *Op.cit.*, p. 26.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

I sistemi elettorali pensati trent'anni fa hanno inteso proporre un rinnovamento del sistema politico, cercando di instillare maggiore stabilità degli esecutivi e responsabilizzando gli stessi mediante l'utilizzo di forme di legittimazione diretta.

Le aspirazioni che avevano animato quel processo riformatore sembra si siano però infrante su uno scoglio che non era del tutto imprevisto: la debolezza e, successivamente, il crollo di partiti politici strutturati e animati da una vita democratica interna. Se il sistema maggioritario e la democrazia decidente avrebbero dovuto rinnovare la politica, in realtà esse di fatto si sono sostituite al 'sistema dei partiti' schiacciando il dibattito politico – entro e fuori le coalizioni – al solo momento elettorale ed entro il contesto delle istituzioni. L'impressione è dunque quella di una democrazia che pone la conquista del potere al vertice del suo "gioco". L'enfasi sui sistemi elettorali prioritariamente e prevalentemente orientati a legittimare la *leader* indica un totale disincanto rispetto alla possibilità che la rappresentanza possa sfuggire a tale meccanismo competitivo.

La proposta di riforma costituzionale sul premierato è l'ultimo tassello di questa tendenza: alla rappresentanza parlamentare è preferita la garanzia di una maggioranza per il *premier* direttamente eletto; alla divisione dei poteri, l'operatività esecutiva e la ratifica legislativa; al compromesso, la decisione; alla ponderazione, la velocità delle scelte. Tali apparenti dicotomie non possono essere risolte per via elettorale e dovrebbero contemperarsi in meccanismi istituzionali appositi, tali da conciliare rappresentanza e governabilità, divisione dei poteri e capacità dell'esecutivo di assumere decisioni, dialogo e responsabilità di assumere decisioni di maggioranza, dibattito parlamentare e tempi certi della legislazione. Conseguenza di tale impostazione, in materia elettorale, è la previsione di una legge per l'elezione dell'organo esecutivo, con effetti su quello legislativo in cui i parlamentari sono eletti – si potrebbe dire – non per rappresentare l'interesse della Nazione, ma per sostenere il governo o tornare alle urne: ciò vale, come fu annotato per il sistema regionale, "in primo luogo per i consiglieri di maggioranza [...] per essere, appunto, "maggioranza"; ma vale anche, in un certo senso, per i consiglieri di opposizione, chiamati anch'essi ad essere opposizione di una maggioranza che non possono sovvertire – se non per decisione dello stesso presidente – e che possono aspirare al massimo a vedere approvato un voto di sfiducia che segnerebbe la fine dello stesso consiglio: obiettivo che non è prevedibile venga perseguito con molta determinazione neppure dagli oppositori"⁷⁷.

L'esperienza regionale, nella quale la rappresentatività consiliare è stata risolta nella garanzia di una maggioranza al Presidente ed il potere di scioglimento è stato usato come strumento di stabilità dell'azione della Giunta, dovrebbe suggerire la possibilità di adottare strumenti elettorali di correzione di un'impostazione

⁷⁷ G. FALCON, *Op.cit.*, p. 36.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

eccessivamente maggioritaria delle leggi elettorali (come l'introduzione di soglie per l'attribuzione del premio, l'introduzione di un premio di minoranza, la previsione di soglie di sbarramento che evitino la moltiplicazione di liste a sostegno dei candidati Presidenti) e di proceduralizzazione delle scelte della *premiership*, in modo tale che il processo di selezione del premier e dei rappresentanti parlamentari, necessariamente contestuale, non si risolva nel solo momento del voto di investitura. In tal senso, parrebbe necessaria – sulla scorta dell'esperienza regionale – l'introduzione di una disciplina delle primarie per la scelta dei candidati al Parlamento e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in modo da garantire un dibattito a monte delle candidature e radicato in una dialettica non solo "elettorale". Tali accorgimenti elettorali certamente potrebbero contribuire a rendere il sistema elettorale più equilibrato, ma non a evitare gli elementi di criticità che il sistema di governo regionale ha presentato in questi trent'anni. Anzi è facilmente prevedibile che frammentazione e personalizzazione saranno accentuati a livello nazionale: ciò non è però imputabile al sistema elettorale, ma dipende dalla forma di governo neoparlamentare di cui – come si è voluto sottolineare – la formula elettorale maggioritaria è parte integrante e non solo connessa.