



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA

"TOR VERGATA"

*Facoltà di Giurisprudenza*  
*Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico*  
XX CICLO

***LE «NUOVE» LEGGI ELETTORALI  
DELLE REGIONI ORDINARIE***

Coordinatore e Tutor  
**Chiar.mo Prof. Antonio D'ATENA**

Candidato  
**Giovanna PERNICIARO**

*Abbiamo una costituzione che non emula le leggi dei vicini, in quanto noi siamo più d'esempio ad altri che imitatori. E poiché essa è retta in modo che i diritti civili spettino non a poche persone, ma alla maggioranza, essa è chiamata democrazia*

(Tucidide, *Storie* II, 36,4-37,3)

## INDICE

INTRODUZIONE.....	4
-------------------	---

### CAPITOLO 1

LE FONTI COMPETENTI IN MATERIA DI LEGISLAZIONE ELETTORALE REGIONALE: UNA RICOSTRUZIONE INTRODUTTIVA .....	9
1.1. PRECEDENTI E ORIGINE DELL'ATTUALE COMPETENZA RIPARTITA IN MATERIA ELETTORALE .....	9
1.2. L'ARTICOLO 122 DELLA COSTITUZIONE: COMPETENZA «ATIPICA», «SUI GENERIS» O «SEMPLICE» COMPETENZA CONCORRENTE? .....	18
1.3. I PRINCIPI DETTATI (TARDI) DALLA LEGGE CORNICE.....	25
1.3.1. <i>Disposizioni di principio in materia di ineleggibilità e incompatibilità</i> .....	26
1.3.1.a. <i>Ineleggibilità</i> .....	28
1.3.1.b. <i>Incompatibilità</i> .....	30
1.3.2. <i>Disposizioni di principio in materia di sistema di elezione</i> .....	31
1.3.2.a. <i>Stabilità e rappresentatività</i> .....	31
1.3.2.b. <i>Contestualità o termini tassativi</i> .....	32
1.3.2.c. <i>Divieto di mandato imperativo</i> .....	33
1.3.3 <i>Durata degli organi elettivi</i> .....	34
1.4. LO STATO DELL'ARTE: FRA NORMATIVA TRANSITORIA, PARZIALE RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA NAZIONALE E NUOVE LEGGI ELETTORALI REGIONALI .....	35
1.5. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE.....	42

### CAPITOLO 2

OGGETTO E LIMITI DELLA POTESTÀ' LEGISLATIVA REGIONALE. IL CONCETTO DI SISTEMA DI ELEZIONE .....	49
2.1. DISCIPLINA ELETTORALE (E FORMA DI GOVERNO) REGIONALE NELLA COSTITUZIONE DEL 1948.....	49
2.2. L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA ELETTORALE STATALE E ...QUELLO CHE NE RIMANE .....	53
2.2.1. <i>Durata in carica dei Consigli, convocazione dei comizi e indizione delle elezioni</i> .....	57
2.2.2. <i>Numero dei consiglieri e ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni</i> .	59
2.2.3. <i>Presentazione delle liste e candidature</i> .....	60
2.2.3.a. <i>Obblighi e criteri di collegamento</i> .....	61
2.2.3.b. <i>Criteri formali di presentazione: sottoscrizioni e documentazione</i> .....	62
2.2.4. <i>Schede elettorali e modalità di votazione</i> .....	63

2.2.5. Spoglio dei voti e assegnazione dei seggi .....	64
2.2.5.a. Clausola di sbarramento.....	65
2.2.5.b. Assegnazione dei seggi alle liste provinciali .....	65
2.2.5.c. Assegnazione dei seggi «maggioritari» .....	66
2.3. I CONTENUTI DEL SISTEMA DI ELEZIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V: SOLA «FORMULA ELETTORALE» O «LEGISLAZIONE ELETTORALE»?.....	69
2.4. LEGGE ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO: IL TENTATIVO DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI DELIMITARE I RISPETTIVI AMBITI DI COMPETENZA.....	75
2.5. COSA «RIMANE» AGLI STATUTI REGIONALI ...(PER «CONDIZIONARE» IL SISTEMA DI ELEZIONE)?.....	79
2.5.1. Il Presidente della Giunta: elezione diretta o indiretta? .....	79
2.5.2. La legge elettorale: fonte rinforzata? .....	81
2.5.3. Il numero dei consiglieri regionali e il «limite» degli assessori «esterni» .....	81
2.5.4. Prorogatio .....	83
2.5.5. Formazione dei gruppi e garanzie per l'opposizione .....	85

### CAPITOLO 3

GLI AMBITI DISCIPLINATI DALLE «NUOVE» LEGGI ELETTORALI. CONFORMITA' E SCOSTAMENTI RISPETTO ALLA NORMATIVA STATALE (TRANSITORIA).....	89
3.1. PREMessa. UN QUADRO D'INSIEME: I «PROBLEMI» NON RISOLTI DALLA LEGISLAZIONE STATALE E I (POSSIBILI) «OBIETTIVI» DELLE «NUOVE» LEGGI REGIONALI .....	89
3.2. INDIZIONE DELLE ELEZIONI E CONVOCAZIONE DEI COMIZI.....	94
3.3. RIPARTIZIONE ED ASSEGNAZIONE DEI SEGGI ALLE CIRCOSCRIZIONI .....	96
3.4. LISTE E CANDIDATURE .....	98
3.4.1. «Pari opportunità».....	99
3.4.2. Rappresentanza territoriale .....	101
3.4.3. Sottoscrizioni.....	104
3.4.3. Collegamenti, simboli e contrassegni .....	106
3.5. ESAME ED AMMISSIONE DELLE LISTE E RICORSI.....	107
3.6. SCHEDE ELETTORALI E MODALITÀ DI VOTAZIONE .....	109
3.7. SPOGLIO DEI VOTI ED ASSEGNAZIONE DEI SEGGI.....	113
3.7.1. Clausola di sbarramento.....	113
3.7.2. Assegnazione dei seggi «maggioritari» .....	115
3.7.2.a. Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza in Puglia.....	118
3.7.2.b. Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza in Toscana .....	120
3.7.2.c. Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza nelle Marche .....	122
3.8. UN QUADRO D'INSIEME .....	123

## CAPITOLO 4

ALCUNI ASPETTI DELLA DISCIPLINA DI «CONTORNO»: VINCOLI COSTITUZIONALI E LEGISLATIVI .....	126
4.1. INELEGGIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ .....	126
4.1.1. <i>Una ricognizione normativa: le fonti competenti in materia di elettorato passivo (prima e dopo la novella dell'articolo 122 Cost.)</i> .....	126
4.1.2. <i>Lo stato dell'arte</i> .....	131
4.1.3. <i>Quali disposizioni si applicano nell'inerzia delle Regioni?</i> .....	136
4.2. IL PRINCIPIO DI PARITÀ TRA UOMINI E DONNE E LA QUESTIONE DELLE «QUOTE ROSA» .....	144
4.2.1. <i>I primi tentativi di «agevolare» la rappresentanza femminile e lo «stop» della giurisprudenza</i> .....	146
4.2.2. <i>La «svolta femminista»: vincoli costituzionali, orientamento giurisprudenziale, contesto comunitario. Le Regioni «vincolate» a garantire la pari opportunità</i> .....	148
4.2.3. <i>La promozione delle pari opportunità nella legislazione elettorale: misure di sostegno (vere o presunte)</i> .....	153
4.3. LA DISCIPLINA DELLE PRIMARIE: L'ESEMPIO TOSCANO .....	155
4.3.1. <i>La legge toscana sulle primarie alla prova dei fatti</i> .....	162
CONCLUSIONI .....	164
ALLEGATO .....	169
INDICE ANALITICO .....	185
BIBLIOGRAFIA .....	187

## INTRODUZIONE

*«La teoria delle elezioni politiche, in uno Stato a forma rappresentativa, ha importanza non minore delle norme fondamentali dello Statuto medesimo. E' perciò che vari scrittori chiamano la legge elettorale "l'applicazione pratica della Costituzione", la "legge delle leggi", e vediamo nel fatto, che lo Stato ha carattere aristocratico o democratico ed è effettivamente nelle mani di pochi nobili, della borghesia o delle classi popolari, a seconda che è più o meno largo il suffragio elettorale politico. Nondimeno sono ben poche le Costituzioni, che, oltre al determinare i principi della legge elettorale, diano loro anche un notevole svolgimento; imperocché avviene quasi dovunque, che mentre i principi delle Costituzioni rimangono fermi, mutano con una certa frequenza gli ordinamenti elettorali»<sup>1</sup>.*

Le poche righe che abbiamo riportato, scritte da Brunialti alla fine dell'Ottocento, sintetizzano probabilmente meglio di qualsiasi altra spiegazione da dove nasce l'idea di una tesi di dottorato incentrata sullo studio dei «nuovi» sistemi elettorali regionali.

In uno scritto di Fulco Lanchester, del 1981, si legge che sei sono le funzioni fondamentali di un sistema elettorale: «legittimità, rappresentanza di opinioni e di interessi, determinazione generica dell'indirizzo politico da parte del corpo elettorale, integrazione, ricambio periodico delle *élites*, controllo tra i concorrenti e sull'amministrazione». Come dire, dunque, che in una democrazia rappresentativa, le elezioni non solo rendono legittimo il sistema e determinano a grandi linee gli orientamenti politici dello Stato stesso, ma rappresentano altresì le opinioni e gli interessi esistenti; ed ancora, è attraverso le elezioni che si produce un ricambio della classe politica. Le elezioni rappresentano, in definitiva, «*un importante canale di comunicazione fra governanti e governati e cooperano all'integrazione della pluralità*»<sup>2</sup>.

Di per sé, quanto detto finora potrebbe bastare a giustificare l'interesse per lo studio dei "sistemi elettorali" adottati a livello regionale. Invero, però, sta proprio

---

<sup>1</sup> A. BRUNIALTI, *Elezioni Politiche* (voce), in *Il Digesto Italiano*, vol. X, 1895-98, 228.

<sup>2</sup> F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981, 168.

nel plurale (sistemi) che abbiamo appena utilizzato il secondo motivo che ci ha indotti ad approfondire questo tema.

Dopo gli insuccessi delle varie Commissioni bicamerali e degli altri tentativi di riforma del Titolo V, con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni», sono venuti meno gli ostacoli di ordine costituzionale che impedivano di allineare la forma di governo regionale alle tendenze che si stavano sviluppando riguardo agli altri livelli di governo. In questa occasione, il legislatore di revisione costituzionale ha lasciato ampio spazio alla integrazione del dettato costituzionale da parte di fonti di rango inferiore, lasciando che siano le Regioni a disciplinare autonomamente (e diversamente le une dalle altre) la propria forma di governo ed il proprio sistema elettorale, entro limiti molto contenuti.

In particolare, nel modificare la distribuzione delle competenze in tema di sistema di elezione, ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha sottratto la materia alla legislazione esclusiva dello Stato e l'ha attribuita alle Regioni, configurandola come una competenza ripartita, cioè da svolgere nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Nonostante già all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale le Regioni avrebbero potuto legiferare nelle materie loro attribuite dall'articolo 122, a lungo le modalità di elezione dei Consigli regionali hanno continuato a trovare la loro unica fonte di disciplina nella «vecchia» legge statale, la n. 108 del 1968, e nelle sue successive modifiche. La situazione di stallo ha trovato un momento di svolta solo nel 2004: l'approvazione della legge 2 luglio 2004, n. 165, la legge statale che in attuazione dell'articolo 122 detta i principi in materia di sistema di elezione, ineleggibilità e incompatibilità, da un lato, e l'imminenza delle consultazioni regionali (indette nell'aprile 2005), dall'altro, hanno infatti spinto le Regioni ad approvare le prime discipline elettorali<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Non a caso, se si guarda all'approvazione delle cinque leggi elettorali in vigore si collocano tutte a cavallo fra la fine del 2004 e l'inizio del 2005: la l. r. Toscana 13 maggio 2004, n. 25; la l. r. Marche 16 dicembre 2004, n. 27 (poi modificata dalla l. r. Marche 1° febbraio 2005, n. 5); la l. r.

La nostra ricerca, quindi, proprio per il momento storico in cui si colloca, ha l'approccio di una sorta di ricognizione su un "cantiere ancora aperto", per capire "a che punto" stanno le Regioni: quali le linee di tendenza e quali i problemi più evidenti e complessi.

L'obiettivo del nostro lavoro è, dunque, anzitutto quello di mettere insieme i vari aspetti che interessano il tema della riforma elettorale a livello regionale (e che finora hanno trovato collocazione, prevalentemente, negli interstizi degli studi dedicati alla forma di governo regionale) e di studiarli non tanto (o non solo) in termini di rendimento dei sistemi elettorali (aspetto che, peraltro, attiene più direttamente alla scienza politica), quanto piuttosto provando a metterne in evidenza i profili giuridici più controversi.

Ecco, allora, che in primo luogo ci siamo dedicati – nel capitolo introduttivo – ad analizzare le fonti competenti in materia elettorale, soffermandoci sull'«intreccio» normativo che il riparto di competenze comporta: l'articolo 122 della Costituzione (che affida la competenza in materia elettorale alle Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali), la legge n. 165 del 2004 (che detta i principi in materia elettorale) e le cinque nuove discipline regionali (Calabria, Lazio, Marche, Puglia e Toscana).

Nel capitolo secondo, poi, ci siamo soffermati sull'analisi della disciplina materiale: preliminarmente abbiamo esaminato la legge elettorale regionale adottata a livello statale (ossia la n. 108 del 1968, come successivamente modificata dalla legge n. 43 del 1995 e l'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999), non solo perché si tratta della disciplina ancora in vigore nelle Regioni che non hanno disciplinato direttamente la materia elettorale, ma anche perché ci sembra interessante capire quali aspetti di questo sistema siano stati conservati dalle Regioni.

Nella seconda parte del capitolo due, invece, ci siamo soffermati sulla nozione di «sistema di elezione», utilizzata dall'articolo 122 della Costituzione, provando a capire se si tratta di una nozione "restrittiva" o "ampia" e, soprattutto, provando a

---

Lazio 13 gennaio 2005, n. 2; la l. r. Puglia 28 gennaio 2005, n. 2; e, infine, la l. r. Calabria 7 febbraio 2005, n. 1.

mettere ordine nella confusione creata dal «mancato coordinamento»<sup>4</sup> fra l'articolo 122 (che rinvia alla competenza ripartita di Stato e Regioni la disciplina del sistema di elezione) e il successivo articolo 123 (ai sensi del quale la determinazione della forma di governo è affidata allo statuto).

Successivamente, abbiamo dedicato il terzo capitolo all'analisi dei «nuovi» sistemi elettorali. Da un lato, abbiamo provato ad individuare e studiare analiticamente le diverse fasi di cui il momento elettorale è composto. Parallelamente, abbiamo cercato di individuare per ognuno di tali momenti: gli scostamenti rispetto alla normativa statale, gli effetti (desiderati o indiretti) prodotti nelle prime (e uniche) consultazioni in cui sono stati utilizzati e (ove possibile) eventuali profili di difformità rispetto ai principi dettati dalla legge cornice.

Infine, nel quarto, ed ultimo, capitolo ci siamo soffermati sulla disamina di alcuni aspetti della cosiddetta disciplina «di contorno», ossia di quella parte di legislazione elettorale che non attiene direttamente alla trasformazione dei voti in seggi e al procedimento, ma che rappresenta un aspetto a questi complementare. Tre, in particolare, gli aspetti sui quali abbiamo deciso di soffermarci. Anzitutto, la disciplina dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità: l'analisi delle fonti competenti in materia di elettorato passivo rappresenta una questione di particolare interesse, non solo perché tocca il tema dei diritti civili e politici, ma perché in questo ambito emerge in maniera particolarmente evidente il complesso intreccio normativo che consegue alla riforma elettorale.

In secondo luogo, la questione delle cosiddette «quote rosa». La sfasatura che continua a persistere, in tema di pari opportunità, fra la società civile e il mondo politico - nonostante fra l'altro, sia la stessa Costituzione ad imporre, in particolare alle Regioni, precisi vincoli a garanzia del riequilibrio della rappresentanza dei generi - ci ha persuasi della necessità di dedicare un apposito spazio a questo tema. L'analisi delle misure regionali volte a promuovere la

---

<sup>4</sup> G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, in A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 44; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 599 e ss.; A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, 1070 e ss.

parità, fra l'altro, ci sembra possa fungere come una sorta di «cartina di tornasole», in grado di misurare quanto le leggi elettorali si siano poste l'obiettivo di garantire la rappresentanza della «minoranza» femminile.

Per finire, poi, un ultimo approfondimento è dedicato alla selezione delle candidature, e in particolare alla disciplina delle primarie. Nonostante, infatti, la disciplina delle primarie non possa farsi rientrare a pieno titolo fra la normativa di contorno, tuttavia, ci sembra esistano almeno due validi motivi per inserire un approfondimento su questo tema: le ripercussioni che la selezione del personale politico esercita sul funzionamento della democrazia rappresentativa e, d'altro canto, la circostanza della presenza di una disciplina regionale (quella della Regione Toscana) che rappresenta il primo esempio di disciplina legislativa delle primarie, finora sperimentate con strumenti di diritto privato.

# CAPITOLO 1

## LE FONTI COMPETENTI IN MATERIA DI LEGISLAZIONE ELETTORALE REGIONALE: UNA RICOSTRUZIONE INTRODUTTIVA

**SOMMARIO:** **1.1.** Precedenti e origine dell'attuale competenza ripartita in materia elettorale; **1.2.** L'articolo 122 della Costituzione: competenza "atipica", "*sui generis*" o "semplice" competenza concorrente? **1.3.** I principi dettati (tardi) dalla legge cornice; *1.3.1.* Disposizioni di principio in materia di ineleggibilità e incompatibilità; *1.3.1.a.* Ineleggibilità; *1.3.1.b.* Incompatibilità; *1.3.2.* Disposizioni di principio in materia di sistema di elezione; *1.3.2.a.* Stabilità e rappresentatività; *1.3.2.b.* Contestualità o termini tassativi; *1.3.2.c.* Divieto di mandato imperativo; *1.3.3.* Durata degli organi elettivi; **1.4.** Lo stato dell'arte: fra normativa transitoria, parziale recepimento della normativa nazionale e nuove leggi elettorali regionali; **1.5.** La legislazione elettorale nelle Regioni a statuto speciale

### 1.1. PRECEDENTI E ORIGINE DELL'ATTUALE COMPETENZA RIPARTITA IN MATERIA ELETTORALE

Il vigente articolo 122 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 affida alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali.

Benché la nuova norma costituzionale continui ad avere ad oggetto il medesimo ambito materiale dell'originario articolo 122 – ossia, sistema di elezione, ineleggibilità e incompatibilità – diversa è adesso la fonte competente a regolare la materia<sup>1</sup>.

Mentre, infatti, nel testo redatto dall'Assemblea costituente, l'articolo 122 riservava alla legge della Repubblica la competenza a stabilire le modalità di formazione dei consigli regionali, il numero dei consiglieri, i casi di ineleggibilità e incompatibilità, nonché la definizione del sistema elettorale, il nuovo testo

---

<sup>1</sup> In realtà, diversi (almeno in parte) sono anche i destinatari della disposizione costituzionale che, nell'originaria formulazione dell'articolo 122 Cost. erano i soli Consiglieri regionali, ai quali si aggiungono adesso il Presidente e i membri della Giunta.

qualifica tale ambito materiale come una competenza concorrente, da svolgere in maniera ripartita fra Stato e Regione.

Nonostante importanti differenze si possano già trovare analizzando le due diverse formulazioni della disposizione costituzionale, trattare delle fonti competenti in materia di sistema elettorale regionale analizzando esclusivamente l'art. 122 (prima e dopo la modifica della Costituzione) sarebbe riduttivo o, quantomeno, incompleto se tralasciassimo di ripercorrere le tappe attraverso le quali si è arrivati alla riforma costituzionale.

In Assemblea costituente il dibattito sulla formulazione dell'articolo 122 fu piuttosto limitato, tanto che il testo approvato risponde, in larga misura, al testo presentato dalla Commissione per la Costituzione, salvo poche modifiche apportate in sede di Comitato di redazione<sup>2</sup>.

Sebbene, poi, tale testo sia rimasto invariato fino alle recenti riforme del 1999, già a partire dagli anni Ottanta si iniziò a parlare della possibilità di differenziare e stabilizzare gli esecutivi regionali sulla base di proposte che tendevano a modificare sia il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi basato sulla formula proporzionale, sia il tipo di forma di governo assembleare adottato nelle Regioni a statuto ordinario.

Le proposte di revisione del Titolo V della Costituzione e, in particolare, della parte riguardante l'assetto regionale si inserirono concretamente nell'agenda politica soltanto all'inizio degli anni Novanta. Sul finire degli anni Ottanta, infatti, la Commissione parlamentare per le questioni regionali – allora presieduta da Augusto Barbera – aveva svolto un'ampia indagine sui temi della legislazione

---

<sup>2</sup> V., per una ricostruzione puntuale, A. PERTICI, *Art. 122*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), vol. III, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2425.

Si segnala che l'articolo 114 del progetto di Costituzione presentato in Assemblea costituente dal Comitato di redazione recitava: "Una legge della Repubblica stabilisce il numero dei membri del Consiglio ed il sistema elettorale, che deve essere conforme a quello per la formazione della Camera dei Deputati". Quest'ultima parte del periodo, ossia la riserva di legge e la conformità del sistema elettorale regionale e quello nazionale, venne eliminata, ad opera di un emendamento Perassi. Si vedano, ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Relazioni e proposte*, 1947, p. 147.

elettorale e della forma di governo regionale nel corso della quale era emersa la necessità della correzione dell'ordinamento regionale<sup>3</sup>.

Proprio alla luce delle proposte avanzate in seno alla Commissione bicamerale, nel corso della X legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati predispose un progetto di legge, il cui testo, fra le altre cose, comprendeva la modificazione dell'articolo 122 della Costituzione<sup>4</sup>.

Per quanto di nostro interesse, il progetto di legge comprendeva, in particolare, la modifica dell'articolo 122 della Costituzione, con la previsione che lo statuto regionale (con disposizioni deliberate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale) potesse disciplinare il sistema di elezione dei consiglieri regionali e la disciplina della forma di governo della Regione anche in difformità a quanto previsto in via generale dalle norme costituzionali.

La fine della legislatura, da lì ad un anno, impedì la realizzazione della riforma, che venne ripresa la legislatura successiva (XI) dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (la cosiddetta "De Mita – Iotti"). Il testo elaborato dalla Commissione bicamerale accantonava il più ampio tema del bicameralismo e proponeva un "regionalismo forte", per realizzare il quale era necessario dare alle Regioni la facoltà di scegliere la propria forma di governo ed il proprio sistema elettorale. Anche in questo caso il testo del disegno di legge conteneva, infatti, la modifica dell'articolo 122, consentendo che lo statuto adottasse una diversa disciplina della forma di governo e che la legge regionale individuasse il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri, in difformità rispetto al modello costituzionale, purché con la maggioranza dei due terzi del Consiglio<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 334 e ss.

<sup>4</sup> Nel corso della X legislatura la Camera dei deputati discusse un ampio progetto di revisione della Costituzione: l'atto Camera 4887-A (V. Atti parlamentari, Camera dei Deputati, X legislatura, A.C. 4887-A). Il testo del progetto di legge, approvato in sede referente dalla Commissione Affari costituzionali della Camera proponeva un complesso progetto di riforma che non interessava solo la revisione dell'organizzazione bicamerale del Parlamento, ma introduceva anche un profondo riassetto dei rapporti fra lo Stato e le autonomie regionali.

<sup>5</sup> Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XI legislatura, A.C. 3597 e Senato della Repubblica, XI legislatura, A.S. 1789. Nello specifico, il testo elaborato dalla Commissione "De Mita – Iotti" proponeva l'aggiunta di un 6° comma all'articolo 122 della Costituzione, ai sensi del quale «La Regione può adottare una diversa disciplina della forma di governo con disposizioni statutarie

La fine anticipata della legislatura, impedì la discussione sul testo elaborato dalla Commissione bicamerale. Tuttavia, la legislatura successiva – la XII – coincideva con il momento di “maggiore spinta del movimento per la riforma della politica”<sup>6</sup>. E, fu proprio in questo contesto, in seguito all’approvazione della legge n. 81 del 1993 e dopo le elezioni di Camera e Senato, tenutesi sulla base delle nuove leggi elettorali<sup>7</sup>, che per la prima volta la redazione di un progetto di riforma costituzionale venne affidata ad un Comitato di nomina governativa, il “Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali”<sup>8</sup>.

La crisi di governo e l’avvicinarsi delle elezioni regionali portarono ad accantonare l’idea della revisione costituzionale. Seppure procedendo “a Costituzione invariata”, l’elaborazione di una nuova legge elettorale regionale fu inserita fra i punti fondamentali del Governo “tecnico” presieduto da Dini<sup>9</sup>.

---

adottate a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale. Con la medesima maggioranza, la Regione può adottare con legge regionale un sistema di elezione dei Consiglieri regionali diverso da quello stabilito con legge della Repubblica».

<sup>6</sup> C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in A. Chiaramonte – R. D’Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000, p. 38.

<sup>7</sup> Si tratta delle leggi n. 81 del 1993, recante “Nuove norme sull’elezione diretta del sindaco e del Presidente di Provincia” e delle nuove leggi elettorali di Camera e Senato, rispettivamente la 277 e la 276 del 4 agosto 1994.

<sup>8</sup> Il Comitato di studio - cosiddetto “Speroni”, dal nome dell’allora ministro per le riforme istituzionali che lo presiedeva – venne istituito con decreto del Presidente del Consiglio Berlusconi nel 1994, con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali nonché di revisione costituzionale. Il progetto di revisione costituzionale elaborato dal Comitato – e composto di 50 articoli – venne trasmesso il 21 dicembre 1994 al Presidente del Consiglio ma – a causa delle dimissioni del Governo Berlusconi - non venne mai presentato come disegno di legge governativo, quanto piuttosto fu lo stesso senatore Speroni, nella XII legislatura, a presentarlo come disegno di legge ad iniziativa parlamentare (A.S. 1043).

Quanto alla parte relativa all’ordinamento regionale, il disegno di legge conferiva ampia autonomia statutaria alle Regioni, consentendo alle stesse di definire forma di governo e legislazione elettorale.

<sup>9</sup> L’impegno del Governo in questo senso è documentato dalle dichiarazioni rese prima dal ministro per le riforme istituzionali, Motzo e, successivamente, dallo stesso Presidente del Consiglio nella I Commissione della Camera dei Deputati. Quest’ultimo, in particolare, nel ribadire quanto detto nelle dichiarazioni programmatiche lette il 23 gennaio alla Camera dei Deputati e il 1° febbraio al Senato, dichiarò che “il Governo resta sempre convinto che sarebbe opportuno adeguare le regole per l’elezione dei Consigli regionali al principio maggioritario” e reputa altresì “indispensabile che allo scadere del quinquennio del proprio mandato i consiglieri regionali vengano tempestivamente messi in grado, attraverso una nuova investitura popolare, di assolvere i propri compiti”. Confermando in fine l’auspicio che “il Parlamento possa approvare una nuova legge elettorale regionale in senso maggioritario”.

Si veda, G. MOTZO, *Relazione finale del Comitato di studio sulla riforma della legislazione elettorale delle regioni a statuto ordinario*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 335 e ss.

Il contesto politico, la necessità di “fare in fretta” e di varare una legge elettorale “entro” gli spazi che la stessa Costituzione lasciava aperti, portarono all’approvazione della legge 23 febbraio 1995, n. 43, «Nuove norme per l’elezione dei Consigli a statuto ordinario», adottata durante «la difficile ed incerta stagione politica»<sup>10</sup> della XII legislatura, con un *iter* di approvazione di sole due settimane<sup>11</sup>.

Con l’intento di introdurre dei correttivi attraverso i quali garantire una maggiore stabilità e un rafforzamento dell’esecutivo, senza tralasciare il pluralismo rappresentativo, la legge n. 43 altro non faceva che novellare la legge 17 febbraio 1968, n. 108 - la prima legge elettorale regionale, con la quale si diede attuazione all’articolo 122 della Costituzione<sup>12</sup> - la quale, oltre a contenere la disciplina del sistema elettorale delle Regioni a statuto ordinario in senso stretto, contiene un complesso di disposizioni che toccano più aspetti: il divieto di mandato imperativo nei confronti dei consiglieri; la determinazione della composizione numerica dei Consigli; la durata in carica dei Consigli regionali; la disciplina dell’indizione delle elezioni; nonché le norme sull’elettorato attivo e passivo.

In attesa di procedere ad una più completa revisione del dettato costituzionale circa l’elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, e nell’imminenza del rinnovo dei Consigli regionali, la novella della legge elettorale rappresentava, infatti, l’unica possibile risposta che il Parlamento era in grado di dare alla richiesta di procedere ad una revisione in senso maggioritario della precedente disciplina elettorale.

Peraltro, le recenti riforme, che avevano contribuito a rafforzare la legittimazione politica dei sindaci e dei Presidenti di Provincia, rendevano oramai

---

<sup>10</sup> R. CASELLA, *La legge elettorale regionale tra continuità e innovazione*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, 2003, 79.

<sup>11</sup> Per dare l’idea del ritmo di lavori, ricordiamo rapidamente che: la I Commissione della Camera dei Deputati chiuse i lavori, dopo sette sedute, il 14 febbraio 1995, mentre in Aula l’esame si svolse dal 15 al 20 febbraio. Licenziato dalla Camera dei Deputati, il disegno di legge venne trasmesso al Senato, dove la I Commissione esaminò il testo, in sede referente, il 21 febbraio e, il giorno successivo, trasmise il testo all’Assemblea, la quale lo approvò in via definitiva il 23 febbraio.

<sup>12</sup> Proprio con riferimento alla legge di disciplina dei Consigli elettorali è stato sostenuto (V. F. BASSANINI e F. PINTO, *Regione* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1991) che ad essa può farsi risalire «la vera nascita delle regioni ordinarie». Sul dibattito, in sede politica e dottrinale, circa la possibilità di una elezione di secondo grado dei Consigli da parte dei consiglieri provinciali, si rinvia al Capitolo II del presente lavoro.

improcrastinabile una modifica del sistema a livello regionale, nella direzione di un rafforzamento del vertice dell'esecutivo<sup>13</sup>.

La legge n. 43 del 1995, da un lato – pur nell'ambito di un sistema proporzionale – costruisce un premio di maggioranza, grazie al quale il Governo regionale è scelto dagli stessi cittadini, il cui voto contiene tra l'altro anche «“l'indicazione” (politica) del Presidente»<sup>14</sup>; dall'altro, cerca di incidere sulla stabilità dell'esecutivo, prevedendo una «clausola antiribaltone», in base alla quale «se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra il Consiglio e la Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio»<sup>15</sup>.

Nella XIII legislatura il tema della riforma costituzionale, con particolare riferimento all'assetto regionale, ritornò all'ordine del giorno dell'agenda politica e (forse) anche la scarsa efficacia della norma «antiribaltone»<sup>16</sup> riaccese il dibattito sulla necessità di «ricorrere a vincoli più difficilmente aggirabili (dunque, necessariamente di rango costituzionale)»<sup>17</sup>.

Il tema della riforma regionale venne in un primo momento inglobato nel più ampio progetto di revisione della Parte II della Costituzione, elaborato dalla cd. «Commissione D'Alema», la Commissione bicamerale per le riforme

---

<sup>13</sup> In questo senso, M. CARLI – C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Roma-Bologna, 2002, 6. Inoltre, L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 1151. Nonché, G. PITRUZZELLA, *L'elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2000, 16.

<sup>14</sup> A. PERTICI, *Art. 122*, cit., 2427.

<sup>15</sup> La cosiddetta «clausola antiribaltone» ha sollevato in dottrina numerosi dubbi di costituzionalità, in particolare in merito alla fissazione della durata della legislatura regionale e all'integrazione dell'elenco delle cause di scioglimento anticipato fissato (tassativamente) dall'articolo 126 Cost. Per un approfondimento delle questioni, si vedano fra gli altri A. PERTICI, *La norma “antiribaltone” ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 1998, 1055 ss.; S. LABRIOLA, *La legislatura regionale breve: un caso di eccesso di potere legislativo o di illegittimità per violazione di norma costituzionale?*, in *Quaderni regionali*, 1995, 38 ss.; I. NICOTRA GUERRERA, *Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei Consigli regionali: violazione ed elusione della Costituzione?*, in *Quaderni regionali*, 1994, p. 1007; C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. Barbera – L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, 298.

<sup>16</sup> Per un'analisi degli effetti della «clausola antiribaltone» nella legislatura regionale 1995-2000, S. VASSALLO, *Le giunte regionali in cerca di stabilità*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, cit., 66 e ss.

<sup>17</sup> C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionale*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), cit., 40.

costituzionali istituita con la legge cost. n. 1 del 1997. Il venir meno dell'accordo fra la maggioranza e l'opposizione, tuttavia, impedì di andare avanti nella discussione del progetto di riforma costituzionale, che era stato licenziato dalla Commissione il 4 novembre 1997. L'articolato, sottoposto all'esame delle Camere, peraltro riproponeva in larga parte le ipotesi già avanzate gli anni precedenti: la determinazione della forma di governo era affidata alla competenza statutaria di ciascuna Regione, la legge elettorale alla competenza del Consiglio, ma anche questa volta a maggioranza qualificata e previo obbligo costituzionale del *referendum*.

I vari tentativi di revisione che il Parlamento italiano aveva avviato nel corso del decennio, con riferimento a quelle parti della Carta fondamentale di volta in volta dichiarate bisognose di profonde riforme, avevano finito per rendere sempre più necessaria l'introduzione nella stessa Costituzione delle innovazioni più volte annunciate<sup>18</sup>.

È pur vero, però, che, nonostante i ripetuti fallimenti, gli anni che vanno dal 1990 al 1999 rappresentano, comunque, un decennio di profondi cambiamenti nel sistema di relazioni tra i diversi livelli istituzionali in cui è ripartita la Repubblica italiana e nell'assetto organizzativo di ciascuno di essi. La ricca ed innovativa legislazione che ha interessato il sistema delle autonomie regionali e locali ha investito, infatti, sia la distribuzione delle competenze, sia l'organizzazione dei processi decisionali in ambito locale, contribuendo, in questo modo, ad arricchire e perfezionare il principio costituzionale di autonomia<sup>19</sup>.

Una volta archiviata la terza Commissione bicamerale, i due schieramenti parlamentari decisero di procedere "recuperando", a tappe, quanto si era fatto in seno alla Bicamerale, riguardo al Titolo V della parte II della Costituzione. E procedettero, in prima battuta, all'approvazione della legge costituzionale 22

---

<sup>18</sup> F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 e ss.

<sup>19</sup> G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, 995 e ss. Ci si riferisce ad un ampio e complesso *corpus* normativo, in cui rientrano senz'altro la l. 59/97, il d. lgs. 112/98, e la conseguente copiosa legislazione regionale di attuazione (sul versante delle competenze) e, ancora, la l. 142/90, la l. 81/93 e la l. 265/99 in materia di Comuni e Province.

novembre 1999, n. 1, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

Al momento della sua approvazione, la legge costituzionale n. 1/1999, si caratterizzò per essere l'unico concreto prodotto di un lungo dibattito sulla revisione della forma di Stato, che aveva attraversato tutti gli anni Novanta e che aveva trovato il culmine (ma anche la fine) nell'incompiuto progetto approvato dalla Commissione D'Alema nel 1997; in oltre cinquanta anni di vita della Costituzione italiana, la riforma del 1999, da un lato, determinava una trasformazione, formale e sostanziale, dello Statuto regionale, fonte primaria di diritto, e, dall'altro, modificava profondamente la forma di governo delle Regioni<sup>20</sup>.

In altri termini, si trattava della (prima parte) di una riforma finalizzata, in primo luogo, ad eliminare gli ostacoli di ordine costituzionale che impedivano di allineare la forma di governo regionale alle tendenze che si stavano sviluppando riguardo agli altri livelli di governo<sup>21</sup> e, in secondo luogo, a lasciare ampio spazio alla integrazione del dettato costituzionale da parte di fonti di rango inferiore<sup>22</sup>.

Se, dal punto di vista costituzionale, la legge n. 1 del 1999 si pone come un «primo pezzo» di una riforma che si è messa in moto silenziosamente, dopo gli insuccessi delle varie Commissioni bicamerali e degli altri tentativi di riforma del Titolo V, quanto agli effetti concreti (la nuova disciplina dello Statuto regionale, le indicazioni sulla forma di governo regionale e la previsione di una materia elettorale di competenza regionale), la revisione costituzionale ha prodotto una

---

<sup>20</sup> Una profonda trasformazione delle Regioni – enti territoriali dotati della più ampia autonomia politica nell'ordinamento italiano – nel loro complesso, si presentava oramai indispensabile: del resto, non si deve dimenticare che, nel 1948, a fronte dell'ampio dibattito che aveva caratterizzato l'istituzione delle Regioni, si era registrata una scarsa attenzione circa l'organizzazione dei poteri regionali che, di conseguenza, uscì fuori dal processo costituente poco chiara.

<sup>21</sup> Invero, anche relativamente alla forma di governo regionale si era pensato di intervenire a «Costituzione invariata» ma ci si rese presto conto che a fare da ostacolo si poneva il testo stesso della Costituzione e in particolare gli articoli 122 e 126: il primo, laddove stabiliva che «il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti»; il secondo laddove determinava, in modo tassativo, le ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, senza includere fra queste la rottura del rapporto fiduciario.

<sup>22</sup> T. GROPPI, *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la l. cost. n. 1/1999. Il Commento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2000, 445.

«particolare attrazione» sulle Regioni, che ha coinvolto la classe politica nazionale e l'ha «obbligata» ad un ripensamento anche del livello regionale<sup>23</sup>.

L'imminenza di nuove elezioni regionali (nel 2000), la necessità oramai unanimemente condivisa di «rivitalizzare le Regioni e di ridefinirne il ruolo complessivo»<sup>24</sup> e la consapevolezza della scarsa incidenza operata dalla legge n. 43 del 1995, che operava mediante la legislazione ordinaria, diedero un'indubbia spinta alla decisione di approvare (peraltro a larga maggioranza) una riforma circoscritta, rispetto alle proposte fino a quel momento avanzate, e mirata ad introdurre: l'elezione diretta del Presidente della Giunta, la disciplina dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la modifica del procedimento di formazione, dei contenuti e dei limiti dello statuto regionale.

Per quanto in particolare riguarda la disciplina elettorale, in seguito alla revisione della Costituzione adoperata nel 1999, «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali» sono affidati alla disciplina regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Accanto a questa competenza concorrente, attribuita allo Stato e alle Regioni dall'articolo 122 della Costituzione, la legge costituzionale n. 1 del 1999 detta altresì (all'articolo 5) una disciplina transitoria che, in qualche modo, si giustappone al regime precedente.

La legge di revisione costituzionale «costituzionalizza» transitoriamente le due leggi ordinarie precedenti - modificandole al fine di introdurre l'elezione diretta del Presidente della Giunta e di garantire il seggio al Presidente «sconfitto» - ma lo fa soltanto «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali».

L'attuale disciplina elettorale è, dunque, il frutto della stratificazione di più interventi legislativi: quello iniziale del 1968, la novella del 1995 e, infine, la modifica costituzionale del 1999. Come vedremo più dettagliatamente a breve, per le Regioni che non hanno adottato una propria legge elettorale la disciplina in

---

<sup>23</sup> S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo*, in *Le Regioni*, 2000, 562.

<sup>24</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 213.

vigore è, infatti, la risultante dell'incontro fra la legge n. 43 del 1995 (a sua volta di modifica della legge n. 108 del 1968) e l'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999.

## 1.2. L'ARTICOLO 122 DELLA COSTITUZIONE: COMPETENZA «ATIPICA», «SUI GENERIS» O «SEMPLICE» COMPETENZA CONCORRENTE?

Nel modificare la distribuzione delle competenze normative in tema di sistema di elezione, ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha sottratto la materia alla legislazione esclusiva dello Stato. Il nuovo articolo 122 della Costituzione attribuisce, infatti, tale competenza alle Regioni, configurandola come una competenza ripartita, cioè da svolgere nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica<sup>25</sup>. La configurazione della materia elettorale come una competenza concorrente, per la verità, ha fin da subito posto una serie di quesiti, il primo dei quali proprio in merito alla possibilità di ricondurre l'articolo 122 al modello di competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La dottrina, in effetti, soffermandosi sulle caratteristiche e sui "limiti" della materia elettorale, si è interrogata sulla "specialità" del riparto di competenze disegnato dall'articolo 122, chiedendosi se (e fino a che punto) fosse riconducibile

---

<sup>25</sup> Critico sulla scelta di costruire come concorrente la competenza legislativa in materia di sistema elettorale, A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, p. 620, ora anche in ID, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 195. L'A. – pur d'accordo sulla attribuzione alle Regioni di tale competenza, come conseguenza della decisione di rimettere alle stesse la scelta della forma di governo – mette criticamente in evidenza che «se le Regioni si danno diverse forme di governo (...) le normative elettorali debbono essere coerenti con tali forme di governo. Di qui la problematicità del ruolo della legge-cornice statale. La quale, per sua natura, dovrebbe essere unitaria e generale (...)».

Vale, inoltre, la pena ricordare che nel testo del disegno di legge originariamente presentato si faceva riferimento esclusivamente ai "principi", tanto che nel parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il 16 febbraio 1999, si legge che «con riferimento all'articolo 1, comma 1, che sostituisce l'articolo 122, comma 1, della Costituzione non appare chiaro se la potestà legislativa regionale in materia di sistema elettorale e di cause di ineleggibilità e incompatibilità si configuri come potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, ovvero se con la generica dizione di "principi" - in luogo della consueta "principi fondamentali" - si intenda circoscrivere maggiormente la competenza normativa regionale». L'osservazione resa dalla Commissione bicamerale venne accolta e trasfusa nel testo, come approvato.

alla potestà legislativa concorrente, *ex* articolo 117, o se piuttosto non si trattasse di una competenza «atipica» o «*sui generis*»<sup>26</sup>.

Un tale interrogativo, peraltro, apriva la strada ad una serie di ulteriori quesiti, tutti connessi al rapporto fra legge di principio e legislazione di dettaglio e agli spazi di competenza rispettivamente riservati a Stato e Regione. In particolare il dibattito si è incentrato su tre temi principali: una prima questione legata alla possibilità per le Regioni di adottare le leggi elettorali in assenza di legge cornice; una seconda riguardo alla possibilità – in assenza della legge statale – di desumere i principi dalla previgente legislazione<sup>27</sup>; ed infine un ultimo punto del dibattito

---

<sup>26</sup> Su questo aspetto si sono, in particolare, soffermati S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 580 e M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit., 81. Mangiameli ritiene che la materia elettorale possa considerarsi una “competenza ripartita *sui generis*” in quanto la legge statale, chiamata a fissare i principi fondamentali, oltre ai tradizionali limiti che caratterizzano le leggi-cornice, incontra altresì «i limiti derivanti dalla necessità di non ostacolare le possibilità di deroga offerte dall’art. 122 Cost. e di disciplina della forma di governo rimesse allo statuto». Olivetti, invece, prospetta due possibili costruzioni della competenza concorrente in materia elettorale: una riconduce il modello allo schema “classico” di riparto di competenze; l’altra impostazione definisce la materia elettorale come una «potestà legislativa atipica». Diciamo subito che l’A., dopo aver argomentato le due diverse impostazioni, arriva alla conclusione che «dal (mero) testo dell’art. 122 non è però possibile dedurre argomenti che consentano di affermare la atipicità della competenza in esame» e che, semmai, «una diversa modulazione del rapporto principio-dettaglio è ipotizzabile solo in base alle considerazioni sistematiche (...) derivanti dal rapporto tra la materia regolata dalla legge regionale di cui all’art. 122.1 e la “forma di governo” regionale disciplinata dallo statuto». Risulta, comunque, interessante scorrere rapidamente le differenze fra il modello *ex* art. 122 e *ex* art. 117 che l’A. richiama a sostegno della tesi che si tratti di una competenza “atipica”: a) la peculiarità della materia, che si per sé rende difficile distinguere principio e dettaglio; b) la connessione con la forma di governo e i limiti che da questo derivano; c) le differenze testuali fra l’articolo 122 e l’articolo 117: laddove, infatti, in quest’ultimo definisce la competenza concorrente nei termini di una “potestà legislativa” che spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla “legislazione dello Stato”; l’articolo 122 dispone che il sistema elettorale e la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità siano disciplinati con «legge della Regione», nei limiti dei «principi fondamentali» stabiliti con «legge della Repubblica»; d) infine, la «topografia costituzionale», ossia il fatto che al momento dell’adozione della legge costituzionale n. 1 del 1999 la competenza in materia di sistema elettorale regionale non sia stata “trasferita” all’interno dell’elenco di materie concorrenti di cui all’articolo 117 e sia invece rimasta collocata «in una diversa *sedes materiae*».

<sup>27</sup> In sede di prima attuazione della riforma, la dottrina si era soffermata a dibattere sulla possibilità o meno per le Regioni di esercitare da subito la potestà legislativa, anche in assenza di leggi cornice. Prima che intervenisse la Corte costituzionale a dirimere positivamente la questione, non era mancato chi aveva sostenuto che dalla legge cornice non può prescindersi (in questo senso, A. BALDASSARRE, audizione nel corso dell’*Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento della revisione del Titolo V parte seconda della Costituzione*, 24 ottobre 2001, nel Volume, *Costituzione, Regioni e Autonomie locali*, Senato della Repubblica, Prima Commissione Affari Costituzionali, Roma, 2002, 42-43, a parere del quale la predisposizione delle leggi cornice è una «via obbligata»); in senso opposto, A. D’ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni* 2002, 312; nonché ID., *La Consulta parla... e la riforma*

relativo alla possibilità per lo Stato di adottare, nell'inerzia delle Regioni, una legislazione di dettaglio, ancorché cedevole<sup>28</sup>.

Alcune delle posizioni assunte in dottrina hanno poi di fatto trovato conferma nelle decisioni della Corte costituzionale, senza l'intervento della quale – come per gran parte degli spetti di novità introdotti dalla riforma del Titolo V – probabilmente non sarebbe stato possibile superare l'*impasse*.

Il Giudice delle leggi chiarisce, anzitutto, – con la sentenza n. 282 del 2002<sup>29</sup> – che sebbene «la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina», tuttavia «ciò non significa (...) che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo». Al contrario, «specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la

---

*del Titolo V entra in vigore*, nota alla sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2027 e ss., ora anche in ID., *Le Regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, 59, dove l'A. sottolinea che «il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative non attenua, ma semmai rafforza, le ragioni che in precedenza inducevano a negare che l'adozione di leggi deputate a fissare i principi fondamentali fosse *condicio sine qua non* ai fini dell'esercizio della competenza concorrente». Diverso è, invece, il caso della materia elettorale regionale in cui, a parere dello stesso A., ragioni specifiche inducono a ritenere che dalla legge cornice non possa prescindere. In questo senso, si veda, A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 620, in cui viene chiaramente ad evidenza come «in una materia come questa sembra, infatti, da escludere che i principi *espressi* («stabiliti», cioè, dalla legge-cornice) possano essere sostituiti da principi *impliciti* (induttivamente ricavabili dal *corpus* della legislazione statale)».

<sup>28</sup> Anche su questo punto la dottrina ha ampiamente dibattuto. In particolare, si vedano A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, cit., 137, in cui l'A. sostiene che a fronte di una serie di elementi di continuità fra il “vecchio” e il “nuovo” Titolo V, in materia di potestà legislativa concorrente, il mutamento del contesto in cui la disposizione è chiamata ad operare comporta come conseguenza che «lo Stato non dovrebbe più porre norme di dettaglio (...)». Peraltro la “pretesa” da parte dello Stato di esercitare questo potere «sarebbe in manifesto contrasto con il Titolo V novellato». Della stessa opinione G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1254; S. PANUNZIO, audizione nel corso dell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione del Titolo V parte seconda della Costituzione*, 20 novembre 2001, nel Volume, *Costituzione, Regioni e Autonomie locali*, 132. Inoltre, si veda, L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna “trascurata” dal nuovo Titolo V*, in *Associazione deicostituzionalisti*, 14 aprile 2002, in cui si pone la questione in termini problematici: da un lato si richiama la dottrina a parere della quale è oramai esclusa la possibilità per lo Stato di continuare a legiferare attraverso la tecnica della normativa cedevole; dall'altro si mette in evidenza che se anche nel mutato quadro costituzionale permane il «pericolo del mancato adeguamento», sulla base del quale la Corte costituzionale aveva argomentato la decisione di legittimare la prassi della normativa cedevole (sent. n. 214 del 1985).

<sup>29</sup> Si veda, sent. Corte cost., n. 282 del 2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2012.

legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore».

Dunque, quella di cui all'art. 122 Cost. è una potestà concorrente che, in linea di principio, non presenta differenze con quella «generale», di cui all'art. 117, comma 3. Del resto, l'impronta regionale impressa dalle due riforme costituzionali del 1999 e del 2001 e il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze, hanno reso ancor meno giustificabile la necessità del previo intervento del legislatore statale, che finirebbe fra l'altro per rendere la competenza concorrente «“sospesa” sino a quando lo Stato non adotti le leggi cornice»<sup>30</sup>.

La potestà regionale in materia elettorale – ribadisce, infatti, la Corte in una successiva sentenza (la 196 del 2003<sup>31</sup>) – non può «essere esercitata solo dopo che lo Stato abbia dettato i principi fondamentali cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ai sensi dell'art. 122, primo comma, della Costituzione». Se, infatti, l'esercizio della competenza regionale si ritenesse precluso fino alla statuizione di nuovi principi, la conseguenza sarebbe «che il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato». Pertanto, ribadisce la Corte, richiamando

---

<sup>30</sup> Così, in particolare, D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni* 2002, 312; nonché ID., *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, nota alla sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2027 e ss., ora anche in ID., *Le Regioni dopo il big bang*, cit., 59, dove l'A. sottolinea che «il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative non attenua, ma semmai rafforza, le ragioni che in precedenza inducevano a negare che l'adozione di leggi deputate a fissare i principi fondamentali fosse *condicio sine qua non* ai fini dell'esercizio della competenza concorrente». La stessa dottrina, aveva poi evidenziato che un discorso a parte merita la questione della piena fungibilità fra principi impliciti e inespressi. «E', infatti, evidente – sottolinea l'A. – che, a ridosso dell'entrata in vigore del rovesciamento dell'enumerazione, il *corpus* della legislazione nazionale è (ancora) idoneo ad esprimere principi suscettibili di orientare gli sviluppi della competenza legislativa concorrente delle Regioni». La stessa dottrina, tuttavia, ha altresì evidenziato che la particolarità della materia elettorale regionale induce a ritenere che in tal caso la legge cornice sia indispensabile. In particolare, A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, *Rassegna parlamentare*, 2000, 620, in cui si mette chiaramente in evidenza come «in una materia come questa sembra, infatti, da escludere che i principi *espressi* («stabiliti», cioè, dalla legge-cornice) possano essere sostituiti da principi *impliciti* (induttivamente ricavabili dal *corpus* della legislazione statale)».

*Contra*, BALDASSARRE, Senato della Repubblica, Prima Commissione Affari Costituzionali, audizione nel corso dell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione del Titolo V parte seconda della Costituzione*, 24 gennaio 2001, a parere del quale dalla legge cornice non può prescindere.

<sup>31</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1489.

espressamente la sentenza del 2002, vale «il principio per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l’elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale»<sup>32</sup>.

Dunque, all’indomani dell’entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, le Regioni avrebbero potuto legiferare in materia elettorale e in merito ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità, anche in assenza di una legge cornice (e dello statuto), traendo i principi dalla legislazione statale esistente, anche se una scelta di questo tipo le avrebbe indubbiamente esposte a misurarsi in un momento successivo con la nuova legislazione statale di principio<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Nella medesima sentenza, peraltro, la Corte costituzionale non manca di ricordare che fino all’entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (e delle nuove leggi elettorali regionali), l’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 detta direttamente la disciplina della elezione del Presidente regionale, con ciò rendendo «esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell’approvazione del nuovo statuto». E, tuttavia, «questo non significa che la legge regionale non possa nemmeno, fin d’ora, modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in attesa del nuovo statuto, e così per quanto riguarda competenze e modalità procedurali; ancor meno significa che alla legge regionale sia precluso dettare, nell’esercizio di una competenza che ormai le è propria, una disciplina riprodotiva di quella delle leggi statali previgenti».

<sup>33</sup> In proposito, B. CARAVITA, *Le regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005, VIII: l’A. giudica «velleitario ed intempestivo» un eventuale esercizio della potestà legislativa regionale in assenza della legge cornice; tanto più che con la – più volte richiamata – sentenza n. 196 del 2003 la Corte costituzionale ha chiarito che, fino all’entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (e delle nuove leggi elettorali regionali), l’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 detta direttamente la disciplina della elezione del Presidente regionale, e che, dunque, fino a questo momento «esigui (sono) gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio».

Non era poi mancato in dottrina chi aveva evidenziato che «l’attività estrattiva dei principi, in assenza di principi fondamentali, reca notevoli elementi di discrezionalità, affidati al prudente apprezzamento della Corte». In questo senso, in particolare, C. TUCCIARELLI, *L’insostenibile leggerezza della legge (statale). Note a margine della legge 2 luglio 2004, n. 165*, in *Comuni d’Italia*, 2004, 44 e ss.; l’A. esemplifica le sue perplessità circa la «desumibilità» dei principi richiamando la sentenza n. 201 del 2003 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1540), con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata su un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4, in materia di «Norme per l’attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l’integrazione di disposizioni legislative». In particolare, per quanto qui interessa, il Presidente del Consiglio aveva sollevato la questione di costituzionalità dell’art. 1, comma 4, della citata l. r. Lombardia, n. 4 del 2002, in quanto tale disposizione, prevedendo l’incompatibilità della carica di consigliere regionale «con quella di Presidente e assessore provinciale, di sindaco e assessore di Comuni capoluogo di Provincia, nonché con quella di sindaco e assessore di Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti», «introdurrebbe una fattispecie di incompatibilità nuova e diversa, in senso meno restrittivo, rispetto a quanto è stabilito dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), dal quale deriverebbe il

Meno chiaro è, invece, l'orientamento giurisprudenziale in merito alla possibilità per lo Stato di continuare ad adottare normativa di dettaglio, suppletiva e cedevole.

La motivazione addotta dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 282 del 2002, e il richiamo che in essa si fa alla nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione e dal quale – scrive la Corte – si ricava “l'intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare (...) e la competenza statale limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina” lascerebbero pensare che l'assenza della legge di principio non sia più condizione sufficiente a giustificare l'intervento statale, nemmeno con la clausola della «cedevolezza»<sup>34</sup>.

---

principio generale – vincolante per le Regioni secondo l'art. 122 della Costituzione, che si assume pertanto violato – della «incompatibilità assoluta della carica di consigliere regionale con qualsiasi altra carica negli enti locali».

«Il ricorrente» – si legge nella decisione della Corte – «ritiene che la regola contenuta nella richiamata disposizione dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che prevede l'incompatibilità alla carica di consigliere regionale di tutti coloro che ricoprono la carica di sindaco e assessore comunale nei Comuni compresi nel territorio della Regione, valga in quanto tale come “principio fondamentale”»; ma, se così fosse, la legge regionale dovrebbe ripetere quanto già determinato dalla legge statale. Al contrario, piuttosto, - motiva la Corte - «non la regola dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (...) deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione». E, in particolare, «(l')esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione».

I “paletti” posti dalla Corte costituzionale e i dubbi sollevati dalla dottrina si riscontrano nelle scelte compiute dalle regioni: prima dell'entrata in vigore della legge statale di principio (e in assenza del nuovo statuto) soltanto la Regione Abruzzo e la Regione Toscana hanno adottato una legge in materia di legge elettorale, rispettivamente la n. 1 del 2002 e la n. 25 del 2004. Peraltro, proprio la normativa abruzzese, impugnata dal Governo, ha dato alla Corte costituzionale l'occasione per specificare gli spazi di regolazione regionale. Si veda, in proposito, L. CASTELLI, *Le nuove leggi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2005, 713 e ss.

<sup>34</sup> Vale la pena di ricordare che la motivazione addotta dalla Corte è stata poi ripresa dal Capo dello Stato nel messaggio del 5 novembre 2002 con il quale – ai sensi all'art. 74, primo comma, della Costituzione – ha rinviato alle Camere, per una nuova deliberazione, la «leggina» recante «Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali», ai sensi della quale si estendevano ai consiglieri regionali le disposizioni dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 1, in materia di incompatibilità dei sindaci, dei presidenti delle Province e dei consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali. Sinteticamente, i motivi del rinvio si possono rinvenire: nella violazione dell'articolo 122, primo comma, Costituzione, che attribuisce alla legge regionale la potestà ripartita in materia elettorale regionale; nella circostanza che l'assenza della legge di principio non costituisce «titolo valido per sostituire la legge statale alla legge regionale in una materia riservata alla competenza legislativa della Regione»; nell'impossibilità per lo Stato –

Non mancano, però, decisioni successive in cui la Corte – seppure in contesti circostanziati e con motivazioni puntuali – ammette la legittimità di una normativa statale di dettaglio a carattere suppletivo, la quale - si legge nella sentenza n. 303 del 2003 - «determina una temporanea compressione della competenza regionale non irragionevole, finalizzata ad assicurare l'immediato svolgersi delle funzioni (...)»<sup>35</sup>.

Sembra, tuttavia a chi scrive, che proprio nella materia del «sistema di elezione», di cui all'articolo 122 della Costituzione, la questione della normativa “cedevole” statale debba essere affrontata in modo parzialmente diverso, perché di fatto è la stessa legge costituzionale – l'articolo 5 della legge cost. n. 1 del 1999 – a regolare la fase transitoria (e, dunque, anche il “vuoto” creato dalle Regioni) e a dettare una disciplina elettorale valida fino all'entrata in vigore delle leggi elettorali regionali<sup>36</sup>.

---

anche in assenza della legge di principio – di esercitare una potestà legislativa, seppure «cedevole»; infine, nel fatto che il Governo ha presentato un apposito disegno di legge in materia e che, dunque, «evidenti ragioni di logica» consigliano di attendere che il Parlamento si pronunci su di esso. Per un commento sul rinvio presidenziale, G. TARLI BARBIERI, *Legislazione statale e legislazione regionale in un recente rinvio presidenziale*, in *Quaderni costituzionale*, 2003, 155 e ss.

Secondo parte della dottrina (Si veda, A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang*, cit., 136) con la sent. n. 282 del 2002 la Corte costituzionale «ha preso atto» di alcuni cambiamenti che la riforma del Titolo V porta con sé.

<sup>35</sup> Con riferimento a quanto appena detto, occorre preliminarmente sottolineare che si tratta di casi di cosiddetta «attrazione in sussidiarietà» e, dunque, del tutto peculiari e differenti rispetto al caso della normativa cedevole in materia elettorale di cui tratta.

V. Corte costituzionale, sent. n. 303 del 2003. Nella decisione la Corte chiarisce, tuttavia, che in effetti «l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato operata dalla riforma costituzionale del 2001 dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali nelle materie di legislazione concorrente», questo almeno in via generale e che, al contrario, l'intervento statale in materia regionale sia ammesso in presenza di un titolo ulteriore e diverso dal principio di cedevolezza. Si vedano, inoltre, le sentenze. n. 6 del 2004 e n. 388 del 2004.

Sulla normativa statale “cedevole”, E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 ottobre 2003, dove l'A. sostiene che in seguito alla pronuncia costituzionale le disposizioni statali di dettaglio a carattere suppletivo sono consentite solo per «soddisfare preminenti esigenze unitarie della Repubblica, di cui è ragionevole assicurare l'immediato svolgersi e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività». Al di fuori di tali casi, la possibilità per lo Stato di adottare norme di dettaglio cedevoli sembrerebbe preclusa.

<sup>36</sup> Peraltro, la Corte costituzionale con la n. 383 del 2002 ha espressamente chiarito che «dalla norma transitoria dettata dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 si ricaverebbe che il legislatore costituzionale ha disposto il mantenimento in vita della legislazione statale vigente finché la Regione non abbia esercitato il potere normativo ad essa attribuito dal nuovo art. 122 della Costituzione». E che «nelle materie riservate alla potestà concorrente di Stato e Regioni le disposizioni statali di dettaglio continuerebbero ad applicarsi fino a quando la Regione non abbia

Vero è, poi, che parte dei problemi finora enunciati – che come abbiamo visto avevano, comunque, trovato risposta nelle pronunce della giurisprudenza costituzionale – hanno cessato di esistere quando, ad oltre quattro anni di distanza dalle modifiche costituzionali, il legislatore statale, con la legge n. 165, del 2004, ha provveduto a dare attuazione al nuovo testo dell'articolo 122 della Carta costituzionale, dettando i principi fondamentali concernenti 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.

### 1.3. I PRINCIPI DETTATI (TARDI) DALLA LEGGE CORNICE

Dopo un lungo *iter* legislativo, durato oltre due anni, il Parlamento ha approvato la legge 2 luglio 2004, n. 165, recante «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma della Costituzione»<sup>37</sup>. La legge cornice - che si autoqualifica espressamente come tale<sup>38</sup> - è composta da soli cinque articoli, divisi in due capi, di ognuno dei quali cercheremo di descrivere il contenuto, mettendo in evidenza

---

provveduto ad adeguare la disciplina normativa di sua competenza ai principi posti dal legislatore statale».

<sup>37</sup> Il disegno di legge (A.S. 1094 – A.C. 3599) recante norme di attuazione dell'articolo 122 della Costituzione è stato approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica il 16 giugno 2004. Il disegno di legge era stato presentato dal Governo, in prima battuta, in Senato nel gennaio 2002 e lì approvato in prima lettura il 28 gennaio 2003. Trasmesso alla Camera dei Deputati, il disegno di legge è stato approvato con modificazioni il 7 ottobre 2003 e, dunque, rinviato nuovamente in Senato. Sui motivi del ritardo nell'adozione, C. TUCCIARELLI, *autonomia e vincoli del legislatore statale e regionale nell'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1999. Un aggiornamento*, in *www.federalismi.it*, n. 14 del 2003.

<sup>38</sup> Circa l'autoqualificazione dei principi fondamentali, si veda la vasta giurisprudenza costituzionale, che in più occasioni ha chiarito che la qualificazione di "principi fondamentali" non ne assicura la conformità costituzionale: sentt. n. 219/84, 482/95, 170/2001; nonché la dottrina in materia: A. ANZON, *Legge-cornice*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1990; A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1997; A. PAOLETTI, *Leggi cornice e Regioni*, Milano, 2001. Invero, la relazione del disegno di legge si sofferma ampiamente sull'intenzione di «attenersi fedelmente al criterio della fissazione di principi», in linea con la scelta di potenziare il «ruolo delle autonomie», proprio in controtendenza rispetto al passato, in cui troppo spesso la legislazione di principio «si è spesso rivelata essere una legislazione *tout court*, a fronte della quale il legislatore regionale aveva (e ha) una funzione di attuazione piuttosto che di regolazione e di individuazione delle disposizioni». Conformemente a quanto annunciato dallo stesso legislatore nella relazione al disegno di legge, in effetti la normativa di attuazione dell'articolo 122 si caratterizza per essere una «legge "leggera"» - come è stata definita in dottrina (C. TUCCIARELLI, *L'insostenibile leggerezza della legge (statale)*, in *Comuni d'Italia*, 47) - ossia una legge non autoapplicativa, le cui disposizioni per esplicitare i loro effetti richiedono una specificazione da parte del legislatore regionale.

come, in effetti, il legislatore statale si sia sforzato di dettare una legge di principio «in gran parte rispettosa delle prerogative regionali»<sup>39</sup>.

Già nella relazione al disegno di legge governativo veniva chiaramente ad evidenza come l'obiettivo del legislatore fosse quello di «individuare dei principi e non delle disposizioni immediatamente cogenti»<sup>40</sup>. E, difatti, l'articolo 1 del disegno di legge, «Disposizioni generali», individua anzitutto le materie - sistema di elezione, casi di ineleggibilità e di incompatibilità – nelle quali la stessa legge cornice porrà i principi fondamentali, specificando che gli stessi sono posti in via esclusiva<sup>41</sup>.

### *1.3.1. Disposizioni di principio in materia di ineleggibilità e incompatibilità*

Agli articoli 2 e 3, la legge n. 165 detta i principi fondamentali in materia di ineleggibilità e incompatibilità. La legge cornice sulle elezioni regionali rappresenta, anzitutto, un tentativo di tracciare un confine chiaro tra le figure dell'incompatibilità e quelle dell'ineleggibilità, spesso poco netto dal punto di vista concettuale e confuso nella stessa legislazione statale in materia, nella quale le due figure vengono a volte sovrapposte<sup>42</sup>. Sulla scia di un'ampia

---

<sup>39</sup> C. TUCCIARELLI, *L'insostenibile leggerezza della legge (statale). Note a margine della legge 2 luglio 2004, n. 165*, cit., 52.

<sup>40</sup> Senato della Repubblica, XIV legislatura, A.S. 1094, *Relazione al disegno di legge*, 9.

<sup>41</sup> Anche sul concetto di "esclusività" può forse, in prima battuta, risultare utile riprendere le parole dello stesso legislatore. Nella relazione che accompagnava il disegno di legge si legge infatti che seppure «la riserva statale di principio (non) richieda necessariamente che tutte le disposizioni nelle materie indicate debbano essere riunite in un unico atto normativo», tuttavia risulta «più opportuno non suddividere in diverse leggi di principio le disposizioni rispettivamente in materia di ineleggibilità, incompatibilità e sistema elettorale, in modo da individuare una volta per tutte il quadro unitario di riferimento per la successiva normazione regionale in materia. (...) Ciò anche al fine di preconstituire un'indicazione ermeneutica univoca e, quindi, di evitare interventi creativi». In proposito, A. STERPA, *Commento all'articolo 1*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, cit., 10, a parere del quale «l'esclusività» dei principi opererebbe «per il passato» e, nelle materie *ex art. 122 Cost.*, le Regioni non dovrebbero essere vincolate da principi ulteriori rispetto a quelli dettati dalla legge cornice. Inoltre, C. TUCCIARELLI, *L'insostenibile leggerezza della legge (statale)*, cit., 53 secondo cui se «pur con una certa cautela, si può sostenere che la norma statale sull'esclusività abbia un'efficacia immediata nei confronti della legislazione pregressa, in quanto volta ad assorbirne i contenuti o abrogarne i principi (eventualmente) desumibili, ove contrastanti», al contrario con riferimento alla legislazione successiva «potrebbe sopravvivere qualche dubbio».

<sup>42</sup> Per una ricostruzione della distinzione tra ineleggibilità e incompatibilità, anche per maggiori indicazioni bibliografiche, G. RIVOSECCHI, *Art. 65*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1254 e ss.

giurisprudenza costituzionale<sup>43</sup>, in effetti, la legge n. 165 del 2004 distingue nettamente la *ratio* delle due figure: pone ad esclusivo fondamento delle cause di ineleggibilità (che dovranno poi essere individuate concretamente dal legislatore regionale) i pericoli di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*; e considera, invece, l'esigenza di garantire l'indipendenza e il buon andamento dell'ufficio quali cause fondanti dell'incompatibilità. Mentre le cause di ineleggibilità vanno, quindi, poste a garanzia della libertà di voto (art. 48 Cost.) e della parità di accesso alle cariche elettive (art. 51 Cost.), le cause di incompatibilità sono volte a garantire il buon andamento e l'imparzialità dei pubblici uffici (art. 97 Cost.), nonché il libero esercizio del mandato rappresentativo (art. 67 Cost.)<sup>44</sup>.

Alla luce dell'articolo 122 della Costituzione e della legge n. 165 del 2004, le Regioni sono espressamente chiamate a "sviluppare" in disposizioni di dettaglio i principi dettati dalla legge cornice. In altri termini, la legge n. 165 rinuncia ad individuare le fattispecie di ineleggibilità e incompatibilità, ma al contempo tende altresì ad evitare che la Regione si limiti a stabilire clausole generiche o discrezionali, indicando espressamente che i casi di ineleggibilità e incompatibilità vanno «specificamente individuati»<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Per una puntuale ricostruzione della giurisprudenza in materia, si rinvia a E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità negli enti locali*, in G. Meloni (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità*, cit.

<sup>44</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 97 del 1991 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 1069) aveva, in qualche modo, ridimensionato il suo precedente orientamento, rendendo più sfumata la separazione concettuale fra la categoria dell'ineleggibilità e quella dell'incompatibilità evidenziando, in relazione alla legge n. 154 del 1981 che, quest'ultima, non soltanto non attribuisce «rilevanza alle indebite interferenze sulla libertà dell'elettore», ma altresì non mostra «di attenuare le differenze tra i due tipi di impedimenti»; vedi, in proposito, R. SCARCIGLIA, *La ratio delle cause di ineleggibilità: profili ricostruttivi e rilievi critici*, in *Quaderni costituzionali*, 1997, 347 e ss. Per una ricostruzione della giurisprudenza in materia, E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, cit., e G. RIVOCCHI, *La «giurisprudenza» parlamentare sulla interpretazione delle ineleggibilità e incompatibilità parlamentari*, in G. Meloni (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, cit.

<sup>45</sup> Peraltro, la posizione del legislatore è in linea con l'orientamento della Corte costituzionale, la quale, nella sent. n. 166 del 1972, ha già avuto modo di evidenziare che proprio perché «eccezioni al generale e fondamentale principio (...) del libero accesso, in condizioni di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive», le cause di ineleggibilità devono essere tipizzate dalla legge con «determinatezza e precisione sufficienti ad evitare quanto più possibile situazioni di persistente incertezza, troppo frequenti contestazioni, soluzioni giurisprudenziali contraddittorie, che finirebbero per incrinare gravemente, in fatto, la proclamata pari capacità elettorale passiva dei cittadini».

### 1.3.1.a. Ineleggibilità

L'articolo 2, in materia di ineleggibilità, esclude anzitutto dallo schema di legislazione concorrente la disciplina di incandidabilità, fissata dalla legge n. 16 del 1992, per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione.

Ad esclusione dell'ambito appena citato, compete alla Regione l'individuazione delle singole fattispecie, purché nel rispetto delle disposizioni di principio dettate dalla legge statale.

La legge cornice pone, in particolare, sei principi fondamentali, cui la Regione deve attenersi. Al primo abbiamo già fatto un cenno: la sussistenza di "attività" o "funzioni" svolte dal candidato che «possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati», anche avendo riguardo a «peculiarità delle Regioni»<sup>46</sup>.

Quanto agli altri principi, l'articolo 2 si preoccupa di stabilire che le cause di ineleggibilità siano inefficaci qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»<sup>47</sup> e, comunque, nel rispetto del principio del mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato del candidato.

Riprendendo la soluzione già adottata dalla legge n. 154 del 1981 (art. 6), la legge cornice equipara, quanto alla disciplina, il regime delle cause di ineleggibilità

---

<sup>46</sup> Quanto al primo gruppo di attività – quelle che possono turbare o violare la libera decisione di voto – l'ineleggibilità ha l'obiettivo di escludere dalla competizione elettorale candidati che potrebbero compromettere la regolarità del procedimento elettorale. Così, V. DI CIULO, *Incompatibilità*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1971, 41 e ss.

Quanto, invece, al secondo gruppo di cause – quelle che potrebbero violare la parità di accesso alle cariche elettive – parte della dottrina ha ravvisato alcuni problemi interpretativi, ritenendo che «le situazioni che possono turbare la parità di accesso sono solo in alcuni casi situazioni di diritto, poiché il più delle volte si tratta di situazioni di fatto» e che, dunque, proprio per questo «una interpretazione estensiva (...) condurrebbe ad una drastica riduzione della competizione elettorale». In questo senso, M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 15. Per scongiurare il pericolo da ultimo evidenziato, a parere dell'A., dunque, le cause suscettibili di turbare la parità di accesso è necessario che siano interpretate «restrittivamente e come riferite alla titolarità di uffici o posizioni private giuridicamente individuabili e non a situazioni di fatto».

<sup>47</sup> Anche in questo caso, si tratta di un principio comune a tutte le cause di ineleggibilità e per il quale la lettera b), dell'articolo 2, della legge n. 165 del 2004 conferisce alle Regioni il potere di fissare un altro termine, purché anteriore a quello fissato dalla legge stessa e nel rispetto della tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro.

sopravvenute alle elezioni a quello delle incompatibilità, prevedendo che alle prime si estenda la disciplina delle seconde.

In merito alla competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, la lettera d) dell'articolo 2 attribuisce ai singoli Consigli tale competenza. Precisando, la disposizione, che la potestà a decidere sui relativi ricorsi rimane in capo all'autorità giudiziaria e che, fino alla pronuncia definitiva da parte della stessa, l'esercizio delle funzioni rimane garantito, escludendo così che in tali casi possa verificarsi un effetto sospensivo della carica.

Il principio appena enunciato si ritrova, peraltro, nella medesima dizione, nel successivo articolo 3, in materia di incompatibilità. Sia in materia di ineleggibilità che di incompatibilità, è posto il principio in base al quale ciascuna Regione può differenziare la disciplina dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità del Presidente e dei Consiglieri, in relazione alle diverse cariche e al diverso tipo di legittimazione. In un unico caso, infine, la legge sembra spingersi fino a prevedere una fattispecie concreta di ineleggibilità, laddove prevede la «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto»<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Critico su questo punto, M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, cit., 16. Secondo l'A. la disposizione solleva una serie di dubbi di costituzionalità. Partendo dal presupposto che la permanenza al potere di un Presidente eletto può creare influenze come, però, anche ogni singolo assessore o ogni singolo consigliere, l'A. ritiene che «la conseguenza rigorosa di questo approccio in chiave di ineleggibilità dovrebbe essere l'accoglimento del principio "reelect nobody", sostenuto in alcune campagne per la limitazione dei mandati negli Stati membri degli USA e positivizzato nella Costituzione messicana». E, dunque, la limitazione dei mandati elettorali è materia che afferisce alla forma di governo (e, dunque, agli statuti) e non all'ineleggibilità (e alla legge elettorale). In questo senso si sono espressi, inoltre, C. FUSARO – L. STROPPIANA – S. ZAMPOLLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, Vol. I, La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, 2001, 70.

Si segnala che la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 2004 ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una disposizione dello statuto calabrese (l'art. 33, comma 7), laddove era fra l'altro previsto il divieto per il Presidente di ricoprire più di due mandati consecutivi. Sulla non espressa motivazione della pronuncia della Corte, G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005; nonché, M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, disponibile in rete sul *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2004.

### *1.3.1.b. Incompatibilità*

La disciplina delle incompatibilità ricalca in larga misura lo schema adottato per le ineleggibilità, e addirittura – come abbiamo già visto – in parte individua i medesimi principi<sup>49</sup>. Come la disposizione che lo precede, l'articolo 3 della legge n. 165, distingue anzitutto fra principi che la Regione deve “specificamente” individuare e fattispecie eventuali.

La legge di principio ravvisa, in primo luogo, la necessità che la Regione individui concrete fattispecie di incompatibilità qualora vi sia «conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili (...) di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» nonché qualora vi sia conflitto tra la carica assunta e «le funzioni svolte» anche presso «organismi internazionali o sopranazionali»<sup>50</sup>.

Nell'elencare i principi, la legge n. 165 del 2004 lascia alla Regione la possibilità (eventuale) di prevedere l'incompatibilità fra la carica di consigliere e quella di assessore<sup>51</sup>. In merito, poi, alle cause di incompatibilità legate alla litispendenza, la legge cornice indica due distinti criteri, prevedendo che nei casi in cui il soggetto sia parte attiva della lite si configuri una causa di incompatibilità; laddove, al contrario, il soggetto non sia parte attiva, l'incompatibilità si configura

---

<sup>49</sup> Il riferimento è rispettivamente al principio che attribuisce al Consiglio regionale la competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, nonché al principio che attribuisce alla Regione la possibilità di differenziare la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità a seconda della carica ricoperta.

<sup>50</sup> La dottrina si è espressa sulla disposizione in oggetto definendone il contenuto «una indicazione a maglie molto larghe, che lascia un'ampia discrezionalità alla legge regionale e che va pertanto assoggettata ad uno scrutinio di costituzionalità esigente». Così, M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, cit., 16.

<sup>51</sup> Anche in questo caso la dottrina ha dimostrato dubbi, ritenendo che si tratti di materia afferente alla forma di governo e, dunque, di competenza statutaria. Tuttavia, la scelta fatta dal legislatore ha trovato conforto e conferma in una decisione della Corte costituzionale (la sentenza n. 379 del 2004), la quale ha dichiarato incostituzionale l'articolo 45, comma 2, della Regione Emilia Romagna, proprio in quanto prevedeva l'incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere. La motivazione addotta dalla Corte si fonda sull'argomento che tale competenza è riservata alla competenza concorrente di Stato e Regioni, come configurata dall'articolo 122 della Costituzione.

soltanto nel caso in cui la lite sia conseguente o sia promossa a seguito di «giudizio definito con sentenza passata in giudicato»<sup>52</sup>.

Infine, per i profili procedurali legati all'eliminazione delle incompatibilità, la legge statale indica alla legge regionale un termine non superiore a trenta giorni, entro il quale deve essere esercitata l'opzione e deve cessare la causa che determina l'incompatibilità.

### *1.3.2. Disposizioni di principio in materia di sistema di elezione*

Anche in materia di sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali il legislatore statale si limita a fissare criteri generali e non direttamente applicabili, in parte fra l'altro rendendo esplicite indicazioni già contenute nel testo costituzionale. In particolare sono tre i principi fondamentali nel rispetto dei quali la Regione dovrà disciplinare il proprio sistema elettorale: l'individuazione di un sistema elettorale che «agevoli la formazione di stabili maggioranze» e «assicuri la rappresentanza delle minoranze»; la contestualità dell'elezione del Presidente e del rinnovo del Consiglio; il divieto di mandato imperativo.

#### *1.3.2.a. Stabilità e rappresentatività*

La lettera a), del comma 1, della legge statale richiama due concetti chiave del dibattito sui sistemi elettorali e due principi desumibili dallo stesso sistema costituzionale<sup>53</sup>: la *governabilità* e la *rappresentatività*. La prima intesa come necessità per le maggioranze di garantire e mantenere la stabilità politica e di portare a termine il programma politico-governativo. La seconda come garanzia di una adeguata rappresentatività delle "minoranze", intesa non solo come

---

<sup>52</sup> Si tratta in questo caso di una causa mutuata dalla legislazione vigente. Sulla giurisprudenza in materia, si rinvia a E.GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità*, cit., 94.

<sup>53</sup> A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). L'A. sostiene che si tratta di due elementi « tali per ogni sistema elettorale» e fa notare che la stabilità è un elemento sul quale incidono più fattori e sulla quale il sistema elettorale (indubbiamente) ha effetto, ma non è in grado da solo di determinarla. Quanto alla rappresentatività è un principio saldamente radicato nella Costituzione. Fra l'altro anche la cd. Legge La Loggia, la n. 131 del 2003, di attuazione della riforma del Titolo V, fra i principi e criteri direttivi prevede «criteri di rappresentanza e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze».

minoranza *tout court*, ma come rappresentatività dell'intero tessuto politico regionale e come uguaglianza delle opportunità di accesso alle cariche politiche. Benché ampio sia il raggio d'azione a disposizione del legislatore regionale<sup>54</sup>, la disposizione in oggetto è formulata nel senso di richiamare il necessario contemperamento dei due principi, onde evitare il rischio che venga privilegiato uno dei due elementi a discapito dell'altro<sup>55</sup>.

### 1.3.2.b. Contestualità o termini tassativi

La lettera b) del medesimo articolo 4 pone in materia di elezione del Presidente della Giunta e dei Consiglieri regionali due principi, fra di loro alternativi. Un principio impone alle Regioni, nel caso di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, l'obbligo di contestualità fra l'elezione di quest'ultimo e del Consiglio regionale. Il secondo, da applicare nel caso in cui lo statuto opti per l'elezione indiretta del Presidente, richiede termini temporali tassativi, non superiori a novanta giorni<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> In realtà, la dottrina non sono mancate opinioni differenti sul punto. Si veda C. TUCCIARELLI, *L'insostenibile leggerezza della legge (statale). Note a margine della legge 2 luglio 2004, n. 165, cit., 48*, a parere del quale il richiamo di questi «due elementi-cardine» di ogni sistema elettorale non «preclude alcuna opinione sul sistema elettorale da parte delle Regioni». In parte diversa l'opinione di M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, cit., 16. Secondo l'A., infatti, dal richiamo dei due principi ne risulta «l'esclusione di un sistema maggioritario integrale, non solo nella forma – del tutto improbabile – di un sistema maggioritario di lista senza recuperi per le minoranze, ma anche in quella, molto diffusa, del maggioritario per collegi a turno unico o a doppio turno, senza una quota proporzionale o di garanzia per le minoranze». Secondo altra parte della dottrina, i principi enunciati lascerebbero spazio solo a determinati sistemi elettorali, basati sullo scrutinio proporzionale di lista. Cfr., in particolare, S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge recante disposizioni di attuazione dell' articolo 122, comma 1, della Costituzione*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 312-313, il quale – in un primo commento sullo schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 122 della Costituzione – leggeva i principi in commento tali da ammettere solo sistemi elettorali basati sullo scrutinio proporzionale di lista corretto o dal c.d. *premio di maggioranza*, o dalla c.d. *clausola di sbarramento*.

<sup>55</sup> In dottrina c'è chi non ha mancato di mettere in evidenza i verbi utilizzati: se, infatti, la disposizione prevede che la rappresentanza delle minoranze deve essere “assicurata”, la formazione delle minoranze deve essere “agevolata”. La diversa formulazione potrebbe forse lasciare spazio ad una diversa graduazione dell'importanza dei due principi. Su questo aspetto, M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, cit., 16.

<sup>56</sup> Già la disciplina transitoria di cui all'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 prevede che le due elezioni siano contestuali, anzi - «basandosi sull'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta in un'unica scheda e in un unico procedimento – parrebbe andare oltre la contestualità (...), arrivando fino al punto di compenetrare le due elezioni, fondendole in un unico procedimento». In questo senso, F. DRAGO, *Commento alla lettera b), comma 1, dell'articolo 4. Il*

Non pochi sono i problemi sollevati dalla disposizione in questione, a causa dei diversi profili di sovrapposizione con l'oggetto della forma di governo (attribuita dalla Costituzione alla potestà statutaria)<sup>57</sup>.

Prima della riforma costituzionale e vigente il vecchio testo degli articoli 122 e 123 della Costituzione, ai sensi del quale la potestà legislativa in materia di sistema elettorale era integralmente attribuita alla competenza statale, i rapporti fra Consiglio e Giunta erano considerati parte dell'organizzazione interna della Regione e, perciò, di spettanza dello statuto.

Proprio per ovviare al paradosso che nel nuovo quadro gli statuti vengano privati della loro competenza in merito, il legislatore già nella relazione di accompagnamento del disegno di legge – poi divenuto legge n. 165 del 2004 – sottolineava la necessità di interpretare la disposizione «in maniera conforme al sistema delineato dalla Costituzione». In altri termini, «la contestualità dell'elezione del Presidente e del Consiglio non potrà che intendersi con riferimento al procedimento elettorale nel suo complesso (...) e non in senso puntuale (contestualità della data della consultazione elettorale o della proclamazione)»<sup>58</sup>.

### *1.3.2.c. Divieto di mandato imperativo*

Un ultimo principio è dettato dalla legge cornice con la lettera c), dell'articolo 4. Il legislatore statale, nel delineare le disposizioni di attuazione dell'articolo 122 della Costituzione ha ritenuto di non poter prescindere dall'introdurre fra i principi fondamentali il divieto di mandato imperativo, considerando lo stesso

---

*principio della contestualità e i termini per l'elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in B. Caravita (a cura di), cit., 143.

<sup>57</sup> Critico sul punto, M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, cit., 18, che considera la disposizione invasiva della competenza dello statuto.

<sup>58</sup> Si segnala, a proposito della disposizione in oggetto, la posizione assunta dalla giurisprudenza costituzionale, che sembra intendere la contestualità dell'elezione come norma di sistema elettorale. Con la sentenza n. 2 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti dichiarato illegittimo il primo comma dell'art. 33, laddove prescrivendo analiticamente che «i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale», ha invaso in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Cost. alla «legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

come «un principio necessariamente fondamentale e non derogabile nel rapporto che collega rappresentante e rappresentato»<sup>59</sup>.

La disposizione di cui si tratta, in parziale analogia con quanto già previsto per il Parlamento nazionale, dall'articolo 67 della Costituzione, deve peraltro essere letta in relazione al comma 4 dell'articolo 122 della Costituzione, ai sensi del quale i «consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni», il quale in qualche modo si pone a garanzia e svolgimento del primo<sup>60</sup>.

### *1.3.3 Durata degli organi elettivi*

L'articolo 5 della legge, che da solo compone il capo II, in attuazione della disposizione costituzionale – ai sensi della quale spetta alla legge statale stabilire la durata degli organi elettivi – prescrive che gli organi elettivi della Regione durino in carica cinque anni.

La definizione generica e la mancanza di una elencazione tassativa degli organi ai quali si applica la previsione legislativa, hanno fatto sorgere una prima questione, che per la verità – nel silenzio di Costituzione e legge statale – è stata pressoché pacificamente risolta con il considerare tali gli organi necessari della Regione, ossia quelli espressamente richiamati dall'articolo 122 della Costituzione: Presidente della Regione, Giunta e Consiglio<sup>61</sup>.

In verità, sebbene mai espressamente prevista in Costituzione, la scelta di affidare alla legge statale tale competenza si pone in linea di continuità rispetto al passato. In assenza di indicazioni precise, infatti, la dottrina maggioritaria si era espressa considerando più opportuno che fosse la legge statale a determinare la durata degli organi elettivi, soprattutto al fine di evitare più tornate elettorali<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Si veda, Relazione al disegno di legge A.S. 1094, Senato della Repubblica, XIV legislatura.

<sup>60</sup> Il riferimento è al combinato disposto degli articoli 67 e 68 della Costituzione, ossia al rapporto fra il principio del libero mandato e le immunità parlamentari. In questo senso, S. DURANTI, *Commento alla lettera c), comma 1, dell'articolo 4. Il divieto di mandato imperativo nella prassi politica e nella teoria costituzionalistica italiana*, in B. Caravita (a cura di), cit., p. 167.

<sup>61</sup> In proposito, si veda la ricostruzione fatta da A. STERPA, *Commento all'articolo 5 (Durata degli organi elettivi regionali)*, in B. Caravita (a cura di), cit., 176. Sull'individuazione degli organi elettivi regionali, M. MANETTI, *Interrogativi sul c.d. «numero chiuso» degli organi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 991.

<sup>62</sup> Già la legge n. 108 del 1968 prevedeva il rinnovo dei consigli regionali ogni cinque anni. Sul punto, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit., 475.

La legge statale specifica, inoltre, che il quinquennio decorre dalla data di elezione di ciascun Consiglio e che è configurabile un'unica eccezione alla durata della legislatura regionale, peraltro prevista dal testo costituzionale, ossia il caso di scioglimento anticipato del Consiglio stesso<sup>63</sup>.

#### 1.4. LO STATO DELL'ARTE: FRA NORMATIVA TRANSITORIA, PARZIALE RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA NAZIONALE E NUOVE LEGGI ELETTORALI REGIONALI

Le elezioni regionali del 2000 si erano svolte troppo a ridosso della modifica costituzionale che ha introdotto la competenza concorrente in materia elettorale regionale e i tempi ristretti non avevano permesso a Stato e Regioni di adottare le rispettive discipline.

La prima occasione, dunque, in cui si è potuta registrare una (seppur ridotta) differenziazione fra i sistemi elettorali regionali è stata offerta dalle consultazioni regionali del 2005, nel corso delle quali in quattro delle Regioni a statuto ordinario si è votato sulla base di una nuova legge elettorale, diversa rispetto alla "vecchia" disciplina statale (che, come abbiamo già evidenziato, rimane ancora in vigore nelle restanti Regioni)<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> In linea con la disposizione costituzionale e con la giurisprudenza costituzionale, la legge statale non va oltre: in merito allo scioglimento e alla *prorogatio* del Consiglio e degli altri organi regionali, trattandosi di materie afferenti alla forma di governo, la competenza è esclusiva prerogativa statutaria (rispettivamente, articolo 126 Cost. e sent. 196/2003 della Corte costituzionale).

Sebbene la lettera della disposizione faccia esplicito riferimento allo scioglimento anticipato del Consiglio, sembra pacifico che le medesime conseguenze derivino dalla conclusione anticipata del mandato presidenziale, alla quale, peraltro, conseguono, *ex art. 5*, legge cost. 1/1999, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

<sup>64</sup> In dottrina i motivi del ritardo nell'adozione della disciplina elettorale sono spesso stati imputati al ritardo da parte dello Stato nell'approvazione della legge cornice, nonché all'assenza in molte Regioni dello Statuto.

Le Regioni che in seguito alla modifica costituzionale del 1999 hanno adottato un nuovo statuto sono: Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

Quanto alle Regioni in cui non il nuovo statuto non è ancora stato adottato, si segnala che: in Basilicata, dopo le elezioni regionali del 2005, la Commissione per lo statuto non si è ancora insediata; in Campania il Presidente della Commissione statuto ha presentato la nuova bozza precedentemente emendata in Commissione; in Lombardia la Commissione speciale statuto, nominata a dicembre 2006, si è insediata a febbraio 2007 e ha iniziato i lavori ad aprile; in Molise, a luglio 2007 è stato nominato il nuovo presidente della Commissione statuto, ma non è ancora stata presentata nessuna bozza; infine, in Veneto è stata presentata, in data 28 febbraio 2007, una proposta di riforma dello statuto, ad oggi all'esame della Commissione statuto.

In realtà quanto appena detto riassume in termini fin troppo semplicistici il variegato quadro normativo ad oggi in vigore, che necessita invece di un ulteriore approfondimento.

Prima di individuare le nuove discipline elettorali cui abbiamo accennato e che saranno oggetto del nostro lavoro, ci sembra utile ricordare che esistono dei “vincoli” e delle condizioni senza i quali le Regioni non potrebbero adottare una legge elettorale o, almeno, una legge elettorale organica.

Ci siamo già soffermati sul rapporto principio-dettaglio richiesto dalla stessa Carta costituzionale in materia elettorale e sulla possibilità – in più occasioni ribadita dalle decisioni della giurisprudenza costituzionale, precedenti l’approvazione della legge n. 165 del 2004 – per il legislatore regionale di adottare la disciplina regionale nel rispetto dei principi desumibili dalla legislazione statale in vigore<sup>65</sup>.

Se, dunque, in assenza della legge statale di principio il legislatore regionale era comunque nella condizione di adottare la disciplina di dettaglio e, dunque, di dotarsi di una legge elettorale, al contrario in mancanza del nuovo statuto, il Giudice delle leggi ha posto alla Regione “paletti” decisamente più rigidi.

Sebbene, infatti, sia stata proprio una sentenza della Corte costituzionale (la n. 2 del 2004) ad evidenziare il «ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo» dello statuto in materia elettorale e la netta separazione fra le due fonti, la stessa giurisprudenza (sentenza n. 196 del 2003) non ha mancato di sottolineare altresì che, in attesa dell’approvazione dello statuto, le possibilità per la legge elettorale regionale di modificare la disciplina statale sono assai circoscritte.

La disciplina transitoria prevista dall’articolo 5 della legge costituzionale del 1999 rimarrà vigente «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali». Fintanto che le Regioni non avranno adottato entrambe le leggi – statutaria ed elettorale - dunque, l’elezione del Presidente avverrà a

---

<sup>65</sup> Su questo aspetto, peraltro, gran parte della dottrina aveva evidenziato l’opportunità politica di attendere il varo della legge cornice, proprio per i problemi legati ad una adozione preventiva della legge elettorale regionale in assenza della legge di attuazione dell’articolo 122 Cost. Si veda, C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 123.

suffragio universale e diretto, contestualmente al rinnovo dei consigli elettorali e con le modalità previste dalle disposizioni statali vigenti.

In tale contesto, dunque, alla Regione che intenda adottare la legge elettorale (in assenza dello statuto) rimane la possibilità di modificare la disciplina elettorale statale per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1/1999: ossia, per aspetti di dettaglio che riguardano competenze e modalità procedurali o, più semplicemente, per riprodurre la disciplina statale vigente.

Fatta questa puntualizzazione, che in parte aiuta a spiegare l'assenza di molte discipline elettorali regionali, torniamo a ricostruire lo stato dell'arte al momento delle elezioni regionali del 2005 (e, ad oggi, rimasto immutato).

Volendo procedere per classificazioni, possiamo trovare fra le Regioni tre punti di differenziazione: (a) una prima differenza da fare è, senz'altro, quella fra Regioni che hanno adottato e Regioni che non hanno adottato una nuova legge elettorale. Soffermandoci, poi, sulle sole Regioni che hanno approvato una nuova disciplina elettorale, dobbiamo distinguere fra: (b) Regioni che hanno adottato e applicato la legge elettorale alle ultime consultazioni elettorali e Regioni che hanno adottato, e non ancora applicato la nuova disciplina regionale; (c) infine, una terza diversificazione, da fare è fra Regioni che hanno adottato una disciplina elettorale "autonoma" e Regioni che, al contrario, hanno più semplicemente recepito la normativa nazionale, apportandovi parziali modifiche.

Un primo raggruppamento è, dunque, costituito dalle Regioni in cui, non essendo stata adottata una disciplina regionale in materia di sistema elettorale, rimane in vigore la disciplina di dettaglio statale: ossia la legge n. 108 del 1968, come modificata dalla legge n. 45 del 1993 e dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999. Nello specifico, per la verità, si tratta della maggior parte delle Regioni a statuto ordinario: Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Umbria e Veneto.

Fra le altre Regioni – ossia fra quelle che, dando seguito alla modifica costituzionale, hanno adottato la legge elettorale – dobbiamo anzitutto distinguere i casi in cui, pur essendo arrivati a conclusione dell'*iter* di approvazione della

legge elettorale in tempo utile per le elezioni regionali del 2005, la stessa non è stata applicata: così è stato per Abruzzo e Marche.

Le vicende delle due Regioni sono in parte diverse, ma parecchi sono i punti in comune, legati, in particolare, alla circostanza che in entrambi i casi le leggi elettorali sono state oggetto di impugnativa governativa, sulla base della mancata adozione dello statuto.

La legge reg. Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1, “Disposizioni sulla durata degli organi e sull’indizione delle elezioni regionali”, è la prima delle quattro leggi regionali adottate dalla Regione Abruzzo in materia elettorale. In seguito all’impugnativa governativa, la legge reg. del 2002 è stata in parte dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2003<sup>66</sup>, e integrata e modificata dalla successiva legge reg. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, «Integrazione alla legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, recante disposizioni in materia di elezioni regionali».

Anche quest’ultima legge elettorale abruzzese è stata abrogata da una successiva disciplina regionale – la legge reg. Abruzzo 12 febbraio 2005, n. 9 - che mantiene in vigore una sola disposizione della precedente legge reg. n. 42 del 2004, riguardante la parità di accesso alle candidature, e per il resto richiama la disciplina statale<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> La questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1 (Disposizioni sulla durata degli Organi e sull’indizione delle elezioni regionali) è stata promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23 maggio 2002, in riferimento agli artt. 117, secondo e quarto comma, 122, 123, primo comma, e 126 della Costituzione). Con la sentenza n. 196 del 2003 la Corte costituzionale si è pronunciata, dichiarando l’illegittimità costituzionale de gli articoli 3, commi 1, 2 (secondo e terzo periodo), 3, 4, 5, 7, e 4 della legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1. In particolare la Corte ha dichiarato illegittime tutte le disposizioni della legge regionale impugnata che disciplinano la *prorogatio* degli organi elettivi regionali «vuoi per violazione della "riserva di statuto" di cui all’art. 123 della Costituzione, vuoi, per quelle di esse che disciplinano l’ipotesi dello scioglimento o della rimozione "sanzionatori", per violazione della competenza statale a disciplinare la materia». Si veda, per un commento della sentenza, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *forumcostituzionale*.

<sup>67</sup> Anche questa seconda disciplina elettorale era stata impugnata dal Governo, con deliberazione 28 gennaio 2005, in quanto non essendo ancora in vigore lo statuto della Regione, risulterebbero illegittime le modifiche apportate dalla legge abruzzese alla disciplina elettorale statale, non essendo limitate ad aspetti procedurali. In seguito alla decisione della Regione Abruzzo di varare una terza legge elettorale, abrogativa delle prime due, il Governo, con delibera del 18 febbraio 2005 del Consiglio dei Ministri ha deciso di rinunciare all’impugnazione.

La Regione Abruzzo è, fra l'altro, l'unica fra le Regione a statuto ordinario ad aver disciplinato la materia dell'elettorato attivo e passivo, con la legge reg. 30 dicembre 2004, n. 51, «Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale».

Anche nel caso marchigiano la disciplina elettorale adottata dalla Regione - la legge reg. Marche 16 dicembre 2004, n. 27, «Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale» – che disciplinava in maniera organica il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta è stata impugnata dal Governo. Con delibera 28 gennaio 2005 il Governo denunciava l'illegittimità costituzionale della disciplina elettorale, con l'argomentazione che la stessa eccedeva la semplice modifica degli aspetti di dettaglio della disciplina statale.

In seguito all'impugnativa, la Regione Marche con la legge reg., 1° febbraio 2005, n. 5, «Norme relative alle elezioni regionali dell'anno 2005. Modifica della legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27» - ha previsto (salvo, anche in questo caso, che per le disposizioni sulla rappresentanza di genere) che le disposizioni di cui alla legge reg. Marche n. 25 del 2004 non si applicano alle elezioni regionali del 2005 e che le stesse si applicheranno «a seguito dell'entrata in vigore del nuovo statuto»<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Il ricorso presentato dal Governo è stato giudicato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 3 del 2006, con la quale le questioni sollevate con riferimento alla legge regionale elettorale n. 27 del 2004 sono state dichiarate inammissibili e non fondate. Il ricorso era stato promosso dal Governo dopo l'adozione del nuovo statuto della Regione Marche, ma prima della sua promulgazione. Fra le censure mosse, il ricorrente contestava l'articolo 4, comma 1, della legge, che fissava il numero dei consiglieri regionali, sia per violazione della riserva di statuto (art. 123 Cost.) sia una mancata "coerenza" con il «nuovo statuto». La Regione eccepiva l'inammissibilità della censura «per difetto di interesse del ricorrente, giacché la norma è stata impugnata prima dell'entrata in vigore del nuovo statuto, contestando una invasione della competenza statutaria non ancora attuale». Subito prima della notificazione del ricorso, infatti, la l.r. n. 27/2004 era stata modificata dalla l.r. n. 5/2005 e, a seguito della novella, l'art. 25 l.r. n. 27/2004 stabiliva che «le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale». La Corte, tuttavia, ha dichiarato infondata l'eccezione perché, «incontestata essendo la possibilità per la Regione di emanare una legge elettorale con efficacia differita al momento dell'entrata in vigore dello statuto, il ricorso necessariamente è stato proposto entro i termini perentori di cui agli artt. 127, primo comma, della Costituzione e 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87».

Si veda, C. PADULA, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?*, in *Le Regioni*, 2006, 683.

Una volta elencate le Regioni che, a vario titolo, non hanno ancora applicato una disciplina elettorale regionale, passiamo in rassegna le quattro Regioni in cui la disciplina elettorale è stata non solo adottata, ma anche applicata.

Diciamo subito che, delle quattro nuove discipline, in tre casi si tratta di sistemi elettorali realizzati attraverso la tecnica del recepimento e della novella della disciplina statale e che soltanto la Regione Toscana ha adottato una disciplina organica.

La legge reg. Calabria 7 febbraio 2005, n. 1, «Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale», adottata dalla Regione Calabria, è composta di un unico articolo, che dispone su alcuni aspetti della disciplina elettorale che non incidono sull'impianto generale e rinvia, per tutto quanto non previsto, alle vigenti norme della legislazione statale.

Analogo meccanismo si ritrova nelle leggi elettorali di Lazio e Puglia. In entrambi i casi, le nuove discipline elettorali rinviano «per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili» alla disciplina statale e alla «altre disposizioni vigenti nell'ordinamento in materia». Tuttavia, rispetto alla legge calabrese, la legge reg. Lazio 13 gennaio 2005, n. 2, «Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale» e la legge reg. Puglia 28 gennaio 2005, n. 2, «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale» dettano una disciplina più complessa, che tocca più aspetti della disciplina elettorale, senza comunque discostarsi molto dall'impianto statale.

Come accennavamo, l'unica Regione che ha dettato una disciplina organica in materia elettorale è la Toscana. Con la legge reg. Toscana 13 maggio 2004, n. 25, «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale» e con la successiva legge reg. Toscana 23 dicembre 2004, n. 74, «Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25», la Regione ha infatti

sostituito integralmente la normativa transitoria<sup>69</sup>. In realtà, anche in questo caso, l'impianto di fondo della disciplina statale non è stato sovvertito del tutto, ma quello che di simile rimane è introdotto dalla normativa regionale e non, come negli altri casi, attraverso il richiamo della legge statale.

Nel proseguo ci soffermeremo specificamente sui nuovi sistemi elettorali, provando a “scomporre” e scandire le varie fasi del procedimento elettorale<sup>70</sup>, adesso ci limiteremo invece ad indicare riassuntivamente e per punti gli aspetti su cui le discipline elettorali regionali si soffermano.

Volendo semplificare al massimo, possiamo anzitutto dire che tutte le nuove leggi elettorali adottate dalle Regioni non toccano molti degli aspetti significativi della disciplina statale (l. n. 108/68; l. n. 43/95; art. 5, l. cost. n. 1/99): in particolare, la ripartizione dei seggi tra voto proporzionale e maggioritario, la determinazione del premio di maggioranza e le modalità di espressione del voto.

Per quanto riguarda il sistema e la formula elettorale, le maggiori novità sono indubbiamente da rintracciare nella soppressione delle liste regionali, i cosiddetti “listini” (Puglia e Toscana) e del voto di preferenza (Toscana). Tutte le Regioni incidono sulla disciplina della sottoscrizione delle liste (a volte riducendo il numero delle sottoscrizioni necessarie, altre introducendo deroghe all'obbligo di sottoscrizione) e dei contrassegni o simboli. Tutte le discipline elettorali, inoltre, hanno previsto norme (non sempre cogenti) volte a favorire la parità di accesso alle candidature. E, in quasi tutti i casi, è stato previsto un innalzamento della soglia di accesso alla ripartizione dei seggi.

Se quelle sommariamente appena enunciate sono le modifiche più “diffuse” e più significative, non mancano altri aspetti della disciplina elettorale interessati da modifiche, seppure meno ricorrenti nella diverse discipline o più circoscritte

---

<sup>69</sup> Oltre alla disciplina del sistema elettorale, la Regione Toscana ha disciplinato altri aspetti della materia elettorale. In particolare, ha adottato la legge regionale 21 giugno 1983, n. 49, «Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive in alcuni enti» e la legge regionale 14 aprile 1995, n. 65, «Disciplina delle spese relative alla campagna elettorale per le elezioni regionali: attuazione della legge 23 febbraio 1995, n. 43». Inoltre, la Regione Toscana ha dettato una disciplina delle elezioni primarie con la legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70, «Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale» e con il successivo decreto del Presidente della Giunta regionale, 24 dicembre 2004, n. 75/R, «Regolamento di attuazione della legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70».

<sup>70</sup> Si rinvia in proposito al Capitolo 3 del presente lavoro.

come portata: in alcuni casi si incide sulla disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità; lievi modifiche riguardano la disciplina della convocazione dei comizi e le disposizioni in merito alla data di svolgimento delle elezioni; infine, soltanto poche Regioni sono intervenute a modificare la disciplina dei limiti di spesa per i candidati e per i partiti.

#### 1.5. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sebbene oggetto del nostro lavoro sia la disciplina elettorale delle sole Regioni a statuto ordinario, ci sembra utile, prima di dedicarci interamente ad essa, fare un breve cenno alle Regioni a statuto speciale, al fine di ricordare quantomeno i soggetti e le fonti a cui è attribuita la potestà legislativa in materia elettorale e in che modo e in quali termini le riforme costituzionali degli ultimi anni hanno inciso su tali Regioni.

Mentre le Regioni ordinarie hanno acquisito la potestà legislativa in materia elettorale soltanto in seguito alla riforma del 1999, al contrario, le Regioni speciali da sempre hanno goduto di tale autonomia legislativa<sup>71</sup>.

Le modifiche al Titolo V, introdotte dalle leggi costituzionali del 1999 e del 2001, non hanno interessato direttamente le Regioni speciali che, tuttavia, sono menzionate dall'art. 116, norma che rimane il fondamento costituzionale (insieme alla l. cost. n. 2/2001<sup>72</sup>) sul quale si basa l'autonomia statutaria delle Regioni

---

<sup>71</sup> Per la verità, l'unica eccezione era costituita dalla Valle d'Aosta, dove - fino alla modifica introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 1989 - la materia elettorale era di competenza statale, sentita la Regione. Per un approfondimento sulle discipline delle Regioni speciali si rinvia a: S. BARTOLE, *Friuli-Venezia Giulia (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1991, 4; G. CONTINI, *Sardegna (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, cit., 6; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Sicilia (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, cit., 9; S. BARTOLE, *Trentino-Alto Adige (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, cit., 3; R. BARBAGALLO, *Valle d'Aosta (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, cit., 4. Salvo che nel caso del Friuli Venezia-Giulia, in cui l'articolo 5 dello statuto, qualificava espressamente tale potestà come ripartita, per le altre Regioni la dottrina si è a lungo interrogata circa la natura della competenza stessa. Mentre, infatti, secondo alcuni si trattava di una potestà concorrente (Paladin, Martines, Ruggeri), secondo altri era da ricondurre alla competenza esclusiva. La stessa giurisprudenza costituzionale si è espressa a volte in maniera controversa: in alcuni casi qualificandola come competenza attuativo-integrativa (sent. n. 90 del 1974), in altre come potestà piena (sent. n. 20 del 1985).

<sup>72</sup> La legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano», insieme all'art. 116 Cost., disciplina espressamente l'autonomia delle Regioni speciali quanto agli aspetti collegati alla forma di governo. La legge cost. n. 2/2001 interviene a più di un anno dall'entrata in vigore della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, sulla forma di governo e

speciali. L'art. 2 della l. cost. n. 3/2001 – nel modificare l'articolo 116 – ha, infatti, ribadito che gli Statuti speciali sono adottati con leggi costituzionali e che attraverso di essi prendono forma le «condizioni particolari di autonomia» assicurate alle cinque Regioni speciali.

Benché, come si è detto, la legge costituzionale n. 3 del 2001 non se ne occupi direttamente, alla luce dei più ampi spazi di autonomia entro cui le Regioni ordinarie potranno muoversi, la stessa legge costituzionale ha previsto una «clausola di conformazione automatica per gli statuti speciali»<sup>73</sup>, ai sensi della quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», le disposizioni della stessa legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10, l. cost. n. 3/2001)<sup>74</sup>.

Il testo di revisione costituzionale lascia, dunque, trasparire, da un lato, la volontà di mantenere nel sistema costituzionale italiano la previsione di Regioni speciali e, d'altro, un “invito”, a queste stesse Regioni, a modificare i loro statuti. Del resto, se così non fosse, il legislatore non avrebbe apprestato un meccanismo di adeguamento «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti». E, d'altro canto, senza introdurre in Costituzione la previsione di una riscrittura degli statuti, non si sarebbe riusciti a garantire alle Regioni speciali quella “specialità” che le diversifica dalle altre Regioni a statuto ordinario<sup>75</sup>.

---

l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie, ma i due provvedimenti sono ispirati ad un medesimo disegno riformatore ed, inizialmente, hanno seguito un iter parallelo. Del resto, i tempi “lungi” della legge cost. 2/2001, rispetto a quelli della l. cost. 1/99, sono giustificati dalla necessità, nel caso delle regioni speciali, di modificare ben cinque leggi costituzionali, con contenuti in alcuni casi assai differenziati.

<sup>73</sup> S. PANUNZIO, *Audizione*, cit., 5.

<sup>74</sup> Art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Il termine “adeguamento”, presente nell'art. 10 della legge costituzionale di riforma del Titolo V, ha dato adito ad una serie di questioni teorico-generaliste, in particolare, ha fatto emergere la questione dell' “equilibrio” tra i due tipi di Regione. Il termine “adeguamento” sembrerebbe, da un lato, evocare l'idea della *conformazione*, cioè della «razionalizzazione dei benefici» ora riconosciuti a vantaggio delle Regioni di diritto comune anche alle rimanenti Regioni; dall'altro lato, sembra rimandare all'idea della *differenziazione*, della salvaguardia e della ulteriore promozione della specialità. In proposito, per maggiori approfondimenti, rimandiamo a, A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell' “adeguamento” degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, testo disponibile in rete, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>75</sup> Anche nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, la modifica degli statuti è stata da più parti indicata come

Se le Regioni a Statuto speciale vorranno, dunque, acquisire forme di autonomia ulteriore dovranno farlo attraverso una riforma dei loro statuti, e quindi con legge costituzionale. In base all'art. 116 Cost., infatti, gli statuti delle Regioni dotate di autonomia speciale sono adottati, e modificati, con legge costituzionale, senza che in tale procedimento sia previsto alcun coinvolgimento regionale.

La convinzione, oramai acquisita sul piano politico-istituzionale, della necessità di coinvolgere le Regioni speciali nella modifica dei propri statuti, è stata resa concreta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano», la quale ha introdotto alcune modifiche circa il procedimento di approvazione dello statuto delle Regioni ad autonomia speciale e delle relative leggi elettorali<sup>76</sup>.

Seppure in questa sede non ci sembra opportuno dilungarci approfonditamente sui contenuti, ci sia almeno consentito ricordare che la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha introdotto - anche per le Regioni speciali - il potere di disciplinare con propri atti normativi la forma di governo<sup>77</sup>.

Più chiaramente, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha previsto che con legge rinforzata – da approvare a maggioranza assoluta e sottoponibile a referendum – le Regioni a statuto speciale possano disciplinare sia la forma di governo che le

---

la soluzione formalmente preferibile; vedi, in proposito, S. PANUNZIO, *Audizione*, cit., 5-6; E. LA LOGGIA, *Audizione*, cit., 5-6.

<sup>76</sup> T. GROPPi, *La modifica degli statuti delle regioni speciali- Il Commento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2001, 438.

<sup>77</sup> La l. cost. 2/2001 ha previsto per quattro delle regioni speciali (ad esclusione della Regione Sicilia, la cui disciplina presenta alcune peculiarità) identiche disposizioni, secondo le quali una legge regionale, approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, determina la forma di governo, in particolare le modalità di elezione del Consiglio, del Presidente e degli assessori, i rapporti fra gli organi, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e incompatibilità, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale. Tale legge regionale incontra il limite dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e quello dell'osservanza della disciplina recata dagli statuti speciali medesimi nel titolo dedicato alla forma di governo.

Su questo quadro ha inciso la l. cost. n. 2/2001, introducendo alcune novità. Innanzitutto, in particolare, circa il procedimento di approvazione dello statuto, ha introdotto due varianti rispetto al procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale, ex art. 138 Cost.: la prima consiste nell'aver previsto che i progetti di legge costituzionale di iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati dal Governo al Consiglio regionale, il quale è chiamato ad esprimere il proprio parere entro due mesi; la seconda variante sta nell'aver stabilito che le modificazioni approvate non possano essere sottoposte a referendum confermativo nazionale ai sensi dell'art. 138, terzo comma.

modalità di elezione del Consiglio, del Presidente e degli assessori, nonché i casi di ineleggibilità e incompatibilità<sup>78</sup>.

Ne emerge, dunque, una nuova fonte del diritto: una «legge regionale statutaria»<sup>79</sup>, che affianca a pieno titolo gli statuti ordinari approvati con legge

---

<sup>78</sup> Si veda in proposito l'interessante dibattito sorto con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, in merito alla compatibilità del *referendum* propositivo (disciplinato con legge reg. Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n. 19) con la disciplina statutaria in materia elettorale.

Sul punto, si rinvia a R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *federalismi.it*; nonché al testo dei pareri resi alla Regione Valle d'Aosta dai Professori VALERIO ONIDA, STELIO MANGIAMELI, GIOVANNI GUZZETTA E FRANCESCO SAVERIO MARINI, e dalla COMMISSIONE REGIONALE PER I PROCEDIMENTI REFERENDARI E DI INIZIATIVA POPOLARE, pubblicati su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

In questa sede, sia consentito - seppure sinteticamente - ricordare gli estremi della vicenda. L'articolo 15 dello Statuto speciale Valle d'Aosta disciplina le procedure di approvazione della c.d. "legge regionale statutaria" e gli oggetti ad essa riservata, fra cui le modalità di elezione del Consiglio, del Presidente della Regione e degli assessori e l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Il Consiglio regionale della Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 15 dello statuto, ha adottato la legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 recante «Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo».

Il 15 novembre 2006, espletati gli adempimenti di raccolta e verifica delle firme, e previo vaglio di ammissibilità espresso dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, sono state depositate quattro proposte di legge di iniziativa popolare da sottoporre a *referendum* propositivo, tutte riguardanti quattro diversi aspetti del meccanismo elettorale (l'introduzione della preferenza unica nelle elezioni del Consiglio regionale; la dichiarazione preventiva delle alleanze politiche; l'adozione di disposizioni per favorire la rappresentanza di genere; l'elezione diretta dell'intera Giunta).

L'oggetto delle proposte di legge ha fatto sorgere in capo al Presidente della Regione dubbi circa la compatibilità del procedimento di cui alla legge regionale n. 19 del 2003 con le materie di cui all'articolo 15 dello Statuto speciale. In particolare la Regione Valle d'Aosta ha chiesto ai Professori Onida, Mangiameli, Guzzetta e Marini di esprimere un parere in merito alla legittimità di adottare il procedimento previsto dalla legge regionale circa il referendum propositivo nelle materie di cui all'articolo 15 dello Statuto e, in particolare, con riferimento alla materia della elezione degli organi della Regione.

In seguito all'acquisizione dei pareri di illustri costituzionalisti (in parte discordanti: il Prof. Onida e i Proff. Marini e Guzzetta hanno escluso che la procedura del referendum propositivo, ai sensi della legge regionale n. 19 del 2003, si possa applicare nelle materie attribuite in via riservata alla legge statutaria, ex art. 15 Statuto; al contrario, nel parere del Prof. Mangiameli si legge che «non sussistono ostacoli a che le proposte legislative considerate siano sottoposte a consultazione popolare a norma dell'art. 12 e seguenti della legge regionale n. 19 del 2003»), anche la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare ha espresso il proprio parere in merito, osservando che «la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 15 dello Statuto speciale non contiene alcun limite alla sottoponibilità a referendum delle leggi elettorali; la legge statutaria n. 19/2003 non contiene alcuna disposizione che esclude le leggi elettorali da quelle sottoponibili a referendum» e richiamando, inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale «ha statuito che i limiti all'esercizio dei diritti politici possono essere solo limiti espliciti». A parere della Commissione, pertanto, «non risulterebbe argomentabile, in relazione alle materie di cui all'articolo 15 dello Statuto, una riserva di procedimento, o d'organo, che addirittura precluderebbe la possibilità di referendum abrogativo (...) tanto più che il procedimento di referendum propositivo ha già trovato applicazione (...) in una delle materie contemplate dall'articolo 15 dello Statuto speciale: la disciplina del referendum propositivo medesimo».

regionale ai sensi del nuovo art. 123 Cost. In entrambi i casi, infatti, si tratta di fonti regionali atipiche rinforzate, chiamate a disciplinare la materia della «forma di governo», caratterizzata da un alto grado di rigidità, cosa che comporta aggravamenti procedurali tali da distinguerle qualitativamente dalle «comuni leggi regionali»<sup>80</sup>. A differenza delle Regioni ordinarie, però, nelle Regioni a statuto speciale si è compiuta la scelta di affidare alla stessa fonte la materia della forma di governo e del sistema elettorale<sup>81</sup>.

Soffermando l'attenzione sulla materia elettorale, ricordiamo innanzitutto che la legge costituzionale connota espressamente tale potestà come di “esclusiva” spettanza delle Regioni speciali e precisa che le leggi regionali che disciplinano il sistema di elezione, oltre che al rispetto della Costituzione e degli statuti, sono tenute a rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Il procedimento aggravato previsto dalla stessa legge costituzionale, conferisce alla legge elettorale la natura di atto «paracostituzionale»<sup>82</sup>. Nelle Regioni speciali, infatti, mentre lo statuto rimane adottato con legge costituzionale, la legge

---

<sup>79</sup> L'espressione è di A. RUGGERI, *Elezione diretta dei presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della «specialità»*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1999, p. 237 e ss.

<sup>80</sup> Cfr., T. GROPPI, *La modifica degli statuti delle regioni speciali- Il Commento*, cit., p. 439; inoltre, M. OLIVETTI, *Note sparse sul disegno di «legge di governo» del Friuli Venezia Giulia*, testo disponibile in rete, sul *Forum di Quaderni costituzionali*, in [www.mulino.it](http://www.mulino.it). Ad ogni modo, seppur accomunati dalla medesima “qualificazione”, la «legge regionale statale» delle Regioni speciali e lo statuto delle Regioni ordinarie presentano una serie di differenze. Innanzitutto, riguardo il procedimento di approvazione, dal momento che per le Regioni speciali, a differenza di quelle ordinarie, non è prevista la necessità di una doppia deliberazione del Consiglio regionale; in secondo luogo, in caso di referendum confermativo, si stabilisce per le Regioni speciali un *quorum* più alto di elettori per la presentazione della richiesta qualora la deliberazione del Consiglio sia avvenuta con la maggioranza dei due terzi dei componenti. E ancora, riguardo ai limiti, a differenza degli statuti ordinari, le «leggi statutarie» non incontrano il solo limite dell' «armonia con la Costituzione», ma anche il rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico dello Stato». Quanto all'oggetto, mentre gli statuti ordinari sono chiamati, in base al nuovo art. 123 Cost., non solo a disciplinare la forma di governo, ma anche a dettare i «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione, questa stessa materia non è affidata alle «leggi statutarie».

<sup>81</sup> Definisce «più coerente» tale scelta, rispetto alla scelta delle regioni ordinarie di affidare la determinazione della forma di governo e del sistema elettorale a due fonti differenti, A. PERTICI, *Art. 122*, cit., 2430. V., inoltre, G. TARLI BARBIERI, *Sistema di elezione del presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 130, il quale evidenzia che «una maggiore “fluidità” nei rapporti fra Statuto e legge regionale in materia elettorale sarebbe stata maggiormente coerente anche in considerazione dei condizionamenti più intensi che lo statuto esercita sulla legge elettorale nella fase transitoria».

<sup>82</sup> Così, T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, 36.

elettorale è adottata dal Consiglio con un procedimento aggravato: è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti e può essere sottoposta a referendum, anche se approvata a maggioranza dei due terzi, qualora ne faccia richiesta una determinata percentuale del corpo elettorale regionale.

Consapevoli di non poter tracciare un quadro esaustivo dei sistemi elettorali delle Regioni a statuto speciale, ci limiteremo nelle righe che seguono ad indicare quali fra le Regioni a statuto speciale hanno disciplinato – ai sensi della legge n. 2 del 2001 – il sistema elettorale e la forma di governo, superando così la disciplina transitoria dettata dalla stessa legge costituzionale.

Invero, l'unica fra le Regioni speciali a non aver dettato una nuova disciplina elettorale, dopo la modifica costituzionale, è la Regione Sardegna.

Per quanto, invece, riguarda le altre Regioni, iniziamo con il dire che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha recentemente approvato la legge 18 giugno 2007, n. 18, recante «Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello statuto di autonomia»<sup>83</sup>. La Regione Friuli, nel 2004, ha altresì dettato una specifica disciplina delle cause di incompatibilità e ineleggibilità (l.r. 29 luglio 2004, n. 21).

Ai sensi dell'articolo 15 dello statuto, anche la Regione Valle d'Aosta ha di recente adottato la legge 7 agosto 2007, n. 21, «Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale», insieme ad altre due discipline: la l. r. 7 agosto 2007, n. 20 che disciplina le cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale e la l. r. 7 agosto 2007, n. 22, che introduce modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1993,

---

<sup>83</sup> L'articolo 12 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia recita: «(...) La legge regionale (...) è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. «Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio regionale». L'articolo 20 della legge n. 17 del 2007 introduce l'elezione diretta del Presidente della Regione, contestuale a quella del Consiglio, a differenza di quanto faceva la precedente legge 27 marzo 2002, n. 13, con la quale la Regione Friuli-Venezia Giulia disciplinava la forma di governo e reintroduceva l'elezione consiliare del Presidente, poi bocciata dal referendum del successivo 29 settembre.

n. 3 – in merito all’elezione del Consiglio regionale – e alla legge 17 marzo 1986, n. 6 – per quanto riguarda il funzionamento dei gruppi consiliari.

Anche la Regione Sicilia ha modificato la vecchia disciplina elettorale del 1951, approvando ai sensi dell’articolo 3 dello Statuto la legge 3 giugno 2005, n. 7, «Norme per l’elezione del Presidente della Regione siciliana»<sup>84</sup>.

Diversa è, infine, la situazione nella Regione Trentino-Alto Adige, dove in seguito alle modifiche apportate allo statuto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 sono le Province autonome di Trento e di Bolzano a determinare, con propria legge, la forma di governo della Provincia e le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori. Il Consiglio regionale, pertanto, risulta composto dai membri dei due consigli provinciali<sup>85</sup>.

La Sardegna rimane, dunque, l’unica Regione a non aver dettato una nuova disciplina elettorale e, pertanto, continua ad applicare all’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta la disciplina transitoria, di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001.

---

<sup>84</sup> La Regione ha dato pubblicazione notiziale, nella GURS 24 agosto 2007, n. 38, alla disciplina recante «Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali». Poiché infatti la legge è stata approvata a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri dell’Assemblea, entro tre mesi dalla pubblicazione notiziale un quinto dei membri dell’Assemblea regionale o un cinquantesimo degli elettori possono chiedere che si proceda a referendum popolare.

<sup>85</sup> Si segnala che, in seguito alle modifiche costituzionali, entrambe le Regioni hanno adottato nuove discipline elettorali: Trento, la legge 5 marzo 2003, n. 2, «Norme per l’elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del presidente della Provincia» e Bolzano, la legge 14 marzo 2003, n. 4, «Disposizioni sull’elezione del consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l’anno 2003».

## CAPITOLO 2

### OGGETTO E LIMITI DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE. IL CONCETTO DI SISTEMA DI ELEZIONE

**SOMMARIO:** **2.1.** Disciplina elettorale (e forma di governo) regionale nella Costituzione del 1948; **2.2.** L'evoluzione della disciplina elettorale statale e...quello che «ne rimane»; **2.2.1.** Indizione delle elezioni e convocazione dei comizi; **2.2.2** Ripartizione ed assegnazione dei seggi alle circoscrizioni.; **2.2.3.** Liste e candidature; **2.2.4.** Schede elettorali e modalità di votazione; **2.2.5.** Spoglio dei voti e assegnazione dei seggi; **2.2.5.a.** Clausola di sbarramento; **2.2.5.b.** Assegnazione dei seggi alle liste provinciali; **2.2.5.c.** Assegnazione dei seggi «maggioritari»; **2.3.** I contenuti del sistema di elezione dopo la riforma del titolo V: sola «formula elettorale» o «legislazione elettorale»? **2.4.** Ancora sul tentativo di delimitare l'ambito di competenza del sistema elettorale regionale: la correlazione con la forma di governo; **2.5.** Cosa «rimane» agli statuti regionali...(per «condizionare» il sistema di elezione)? **2.5.1.** Il Presidente della Giunta: elezione diretta o indiretta? **2.5.2.** La legge elettorale: fonte rinforzata? **2.5.3.** Il numero dei consiglieri regionali e il “limite” degli assessori “esterni”; **2.5.4.** *Prorogatio*; **2.5.5.** Formazione dei gruppi e garanzie per l'opposizione

#### 2.1. DISCIPLINA ELETTORALE (E FORMA DI GOVERNO) REGIONALE NELLA COSTITUZIONE DEL 1948

L'Assemblea costituente si preoccupò di indicare, nelle disposizioni transitorie e finali, termini puntuali in merito all'attuazione delle Regioni: le elezioni dei Consigli regionali avrebbero dovuto essere indette, ai sensi dell'VIII disposizione transitoria, entro un anno dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, mentre tre anni di tempo erano previsti – dalla IX disposizione transitoria – perché la Repubblica adeguasse le leggi statali «alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

L'idea che sembra emergere dai lavori della Costituente è di Regioni intese, non esclusivamente come enti di decentramento, pensati soltanto per avvicinare il livello di governo statale a realtà di dimensioni minori, tali da garantire una

maggior efficienza dello Stato centrale, ma piuttosto di Regioni dotate anche di autonomia politica, «cioè enti esponenziali di ordinamenti, di comunità politiche, centri di autogoverno democratico capaci di elaborare, adottare ed attuare un indirizzo politico proprio»<sup>1</sup>.

A supporto di quanto appena sostenuto, basti pensare che la Costituzione – già nel testo del 1948 – riconosceva alle Regioni un potere di autorganizzazione e agli stessi Consigli regionali autonomia statutaria. Nell'ambito e in conformità con i principi stabiliti direttamente dalla Costituzione, dunque, l'organizzazione delle Regioni fin da subito venne rimessa alle scelte statutarie<sup>2</sup>.

E' pur vero, però, che tale autonomia statutaria era limitata dai principi costituzionali e dalle leggi ordinarie cui rinviava direttamente la Costituzione, anzitutto per la disciplina del Consiglio regionale: sistema di elezione, numero dei consiglieri, casi di ineleggibilità e di incompatibilità, per la regolamentazione dei quali l'originario testo costituzionale prevedeva una riserva di legge statale.

La delicatezza della materia e le implicazioni derivanti dalla scelta del sistema elettorale probabilmente suggerirono ai Costituenti di sottrarla alla competenza del legislatore regionale e di disciplinarla, al contrario, in modo unitario, garantendo così dal centro il rispetto dei principi di democraticità e di uguaglianza fra gli elettori<sup>3</sup>.

Fino alla riforma costituzionale del 1999, dunque, le Regioni non avevano in materia elettorale nessuna competenza: il sistema di elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, come anche il numero ed i casi di ineleggibilità e di

---

<sup>1</sup> In proposito, si vedano i lavori della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, in CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Vol. VIII, Roma, 1971, 1397 e ss.

Di questo aspetto si occupano, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1956, 100; P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, 17 e ss.; e ss; F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970, p. 26, il quale ricorda come, nel 1968, la Corte costituzionale nella sentenza n. 143 evidenziava che «nel contesto del nostro ordinamento, caratterizzato dalla pluralità dei poteri, la Regione si colloca come ente dotato di autonomia politica pur nell'unità dello Stato».

<sup>2</sup> F. BASSANINI, *Le Regioni a statuto ordinario nella legge 10 febbraio 1953*, in *Esperienze amministrative*, VIII (1966-67), n. 8, 22 e ss; G. MIELE, *La Regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, P. Calamandrei – A. Levi (diretto da), Firenze, 1950, 236; P. VIRGA, *La Regione*, cit., 27.

<sup>3</sup> G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1966, 613.

incompatibilità erano, infatti, interamente riservati alla competenza del legislatore statale.

E' poi innegabile che, benché il testo originario della Costituzione non facesse nessun riferimento alla forma di governo regionale, la disciplina contenuta nel testo costituzionale era, per certi aspetti, talmente rigida e dettagliata da non lasciare spazio alle Regioni di sperimentare una (qualsiasi) forma di governo diversa rispetto a quella delineata<sup>4</sup>.

Come è noto, le tempistiche dettate dalla Costituzione in merito all'attuazione delle Regioni vennero ampiamente disattese. Dopo un lungo rinvio *sine die* degli adempimenti necessari a dare attuazione ai principi e alle disposizioni della Costituzione, nel 1953 venne approvata la cosiddetta legge Scelba, 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali.

La legge Scelba, però, non prevedeva termini o scadenze per l'indizione delle elezioni regionali e la convocazione dei Consigli regionali, né si preoccupava di prorogare il termine di cui all'VIII disposizione transitoria<sup>5</sup>. D'altro canto, però, sul piano dell'organizzazione interna delle Regioni, la legge n. 62 del 1953 finiva per determinare in modo esaustivo la forma di governo delle Regioni e per rendere uniforme la struttura organizzativa delle Regioni.

La mancanza della legge elettorale regionale, poi, rimaneva un impedimento di fatto all'indizione delle elezioni e al compiersi del quadro costituzionale. La dizione "essenziale" dell'articolo 122 della Costituzione, che si limitava ad imputare la competenza in materia elettorale regionale alla «legge della

---

<sup>4</sup> Fino alla riforma del Titolo V, la Costituzione prevedeva che «il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale fra i suoi componenti» (art. 122); che «il Consiglio regionale può essere sciolto quando (...) non corrisponda all'invito del Governo di sostituire il Presidente o la Giunta che abbiano compiuto (...) atti (contrari alla Costituzione) o gravi violazioni (di legge)». In tal modo, anzitutto, si escludeva che le Regioni potessero adottare una forma di governo di tipo presidenziale o governatoriale. E', inoltre, la Costituzione che stabiliva quali sono gli organi fondamentali della Regione (art. 121). E', ancora, la Costituzione che dettava alcune norme sull'organizzazione interna del Consiglio regionale (art. 122) e che ne determinava le funzioni (art. 121)

In questo senso, G. MIELE, *La Regione*, cit., 236; P. VIRGA, *La Regione*, cit., 27; nonché, F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, cit., 43 e ss e M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, in *Studi in onore di G. Ambrosini*, Milano, 1969, 12 e ss.

<sup>5</sup> L'ultimo dei numerosi rinvii delle elezioni regionali si deve alla legge 7 novembre 1969, n. 774, che prorogando alla primavera del 1970 la data delle elezioni comunali e provinciali previste per l'autunno del 1969 ha, di conseguenza, provocato il rinvio delle elezioni regionali, ai sensi dell'art. 22 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 che ne stabiliva il collegamento.

Repubblica», senza aggiungere null'altro, lasciò spazio ad ampi dibattiti parlamentari<sup>6</sup>.

L'assenza di «capisaldi» costituzionali sul sistema elettorale regionale portò, infatti, alcuni esponenti politici dell'epoca (suffragati dalle opinioni di parte della dottrina) a presentare disegni di legge elettorali che prevedevano sistemi indiretti a doppio grado. Parte della classe politica, infatti, riteneva che nel silenzio della Costituzione, sarebbe stato possibile optare per un sistema elettorale indiretto, ovvero per un'elezione di secondo grado dei Consigli regionali ad opera dei consiglieri provinciali. Questi tentativi furono una delle concause che allungarono oltremodo i tempi di approvazione della legge elettorale<sup>7</sup>.

In sede di dibattito parlamentare, l'analisi dell'intero sistema di norme costituzionali concernenti le Regioni, persuase però il legislatore dell'opportunità di accantonare l'idea di elezioni di secondo grado<sup>8</sup>. Le previsioni dell'iniziativa legislativa e della richiesta di *referendum* abrogativo in capo alle Regioni poco si sarebbero giustificate se ai cittadini regionali fosse poi stata preclusa la possibilità di eleggere i propri rappresentanti. E, del resto, un'elezione indiretta dei Consigli regionali avrebbe fortemente depotenziato la forza politica delle Regioni e ne avrebbe compresso pesantemente l'autonomia<sup>9</sup>.

A differenza dei precedenti tentativi, il disegno di legge che poi venne approvato e che costituisce la prima legge elettorale per le Regioni ordinarie (legge 17 febbraio

---

<sup>6</sup> Diversa, invece, la situazione per i Consigli delle Regioni speciali, per i quali i rispettivi statuti prevedevano l'elezione a «suffragio universale, diretto e segreto»

<sup>7</sup> In linea con l'ordine del giorno proposto dall'Onorevole Tosato e approvato il 28 luglio del 1949 – con il quale la Commissione per gli Affari interni della Camera dei deputati affermava che il sistema elettorale regionale doveva ispirarsi al principio della elezione di secondo grado – fra la I e la IV legislatura vennero presentati disegni di legge che confermavano l'idea dell'elezione indiretta, fra cui, ad esempio, il disegno di legge (n. 1391) presentato dalle Camere il 13 maggio 1964, che riservava la scelta dei consiglieri regionali ai soli consiglieri provinciali.

<sup>8</sup> Riguardo alla possibilità di prevedere elezioni di secondo grado, la dottrina non solo ne mise, fin da subito, in evidenza il carattere mortificante per le Regioni, ma altresì avanzò dubbi di legittimità costituzionale, per contrasto con l'articolo 48 della Costituzione. In proposito, T. MARTINES, *Consiglio regionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, 288; L. PALADIN, *Manuale di Diritto regionale*, 1979, 277, desume il carattere necessariamente diretto delle elezioni consiliari dall'intero sistema costituzionale, evidenziando come non si spiegherebbe altrimenti perché altrimenti la Costituzione pone le Province «al servizio e sotto il controllo della Regione».

<sup>9</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, VI ed., Padova, 2000, 312 e ss.

1968, n. 108, «Norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto normale») prevede un sistema elettorale diretto, proporzionale e a liste concorrenti<sup>10</sup>.

Prima di dedicarci allo studio delle «nuove» leggi elettorali delle Regioni ordinarie (oltre che del sistema statale ancora in vigore nelle Regioni che non hanno provveduto ad attuare la disposizione costituzionale), ci sembra utile provare a capire cosa era il «sistema d'elezione» prima della riforma costituzionale del 1999 e quale il meccanismo elettorale disposto dal legislatore statale.

Preliminarmente, è forse anzitutto il caso di ricordare ancora una volta che, nella vigenza dell'originario Titolo V della Costituzione, non solo la definizione del sistema elettorale era rinviata interamente al legislatore statale, ma inoltre la forma di governo regionale (di cui non si faceva espressa menzione) era delineata dalla stessa Costituzione.

Poiché, dunque, fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, ogni aspetto della disciplina elettorale era, comunque, riservato alla competenza del legislatore statale, di poca utilità risultava una delimitazione del concetto di sistema di elezione rispetto alla disciplina della forma di governo, anch'essa regolata dalla legge Scelba. Fra i due ambiti, infatti, – a differenza di quanto accade oggi – non c'era il rischio di creare sovrapposizioni di disciplina né «interferenze» di potestà.

## 2.2. L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA ELETTORALE STATALE E ...QUELLO CHE NE RIMANE

La disciplina adottata sul finire degli anni Sessanta rimase a lungo invariata, salvo l'approvazione nel 1981 della legge 23 aprile, n. 154, «Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio

---

<sup>10</sup> L'articolo 22 della l. n. 108 1968 oltre a stabilire che «le prime elezioni regionali avranno luogo contemporaneamente alle elezioni provinciali e comunali da effettuarsi entro l'anno 1969 (...)», prevedeva che «entro quella scadenza» sarebbe stata emanata una legge sulla finanza regionale. Nonostante al finanziamento delle spese elettorali per la prima elezione dei Consigli regionali provvedesse direttamente l'articolo 26 della legge n. 108/68, la mancata approvazione di una legge sull'ordinamento finanziario delle Regioni venne adottata come pretesto per rinviare ulteriormente le elezioni dall'autunno del 1969 alla primavera del 1970 (quando venne approvata la legge 16 maggio 1970, n. 281, sull'ordinamento finanziario delle Regioni).

Sulla legge n. 108 del 1968 si veda, A. AGOSTA, *La formazione degli ordinamenti regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. Riccamoni (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle Regioni e nei Comuni*, Milano, 1992, 115 e ss.

sanitario nazionale», che ha abrogato gli articoli 4 (c. 2), 5, 6, 7 e 18 della legge n. 108 del 1968 e ha concentrato in un unico testo le norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, precedentemente contenute nelle diverse leggi elettorali<sup>11</sup>.

Per il resto – come abbiamo già avuto modo di evidenziare nel ripercorrere i precedenti e le origini dell'attuale competenza elettorale<sup>12</sup> – la disciplina statale rimase invariata fino alle modifiche del 1995 e alle successive innovazioni introdotte con la riforma costituzionale del 1999.

L'analisi della complessa disciplina (statale) che scaturisce dalle due modifiche ci sembra di particolare interesse, almeno per due diversi motivi: anzitutto, perché non sarebbe possibile individuare le novità introdotte dalle discipline regionali senza aver prima studiato contenuto e funzionamento della disciplina statale; in secondo luogo, perché – come abbiamo più volte sottolineato – si tratta di una disciplina ancora vigente nella stragrande maggioranza delle Regioni.

Intanto, ci siano consentite due precisazioni, di tipo metodologico. Il paragrafo che segue, in cui proveremo a studiare il sistema elettorale «scomponendone» il procedimento nelle sue varie fasi e nei molteplici sub-procedimenti, troverà un'esatta corrispondenza nella trattazione del successivo capitolo: se, quindi, il paragrafo che segue si riferisce esclusivamente alla disciplina statale, il capitolo successivo, invece, sarà interamente dedicato alle leggi elettorali delle Regioni.

---

<sup>11</sup> Una notazione critica sulla scelta di accomunare le cause di ineleggibilità e incompatibilità dei diversi livelli territoriali in un'unica disposizione è presente in E. MAGGIORA, *Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità nell'ente locale. Problemi e casi pratici*, Milano, 2000, 68, il quale scrive di una «grave anomalia» che ha determinato «una eccessiva generalizzazione» nella previsione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità. L'A. esemplifica le sue perplessità richiamando il caso della ineleggibilità prevista per i «ministri di culto», rilevante nei piccoli centri, ma non altrettanto a livello regionale.

Invero, benché sulla disciplina in materia di ineleggibilità e incompatibilità si tornerà nel capitolo 4 (specificamente dedicato alla normativa di contorno), sia consentito ricordare che, più tardi, l'art. 274 del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali ha disposto l'abrogazione dell'intera legge 23 aprile 1981, n. 154, «fatte salve le disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali», realizzando così una nuova «scissione» fra la normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità relativa a Province e Comuni (TUEL) e quella relativa ai Consigli e alle Giunte regionali (legge statale, prima della riforma costituzionale del 1999; leggi regionali, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione).

<sup>12</sup> Il riferimento è a quanto già detto al capitolo 1.

E', inoltre, importante evidenziare che nella trattazione che segue terremo esclusivamente conto del procedimento e della formula elettorale, tralasciando volutamente tutti gli aspetti della disciplina di contorno, che saranno oggetto specifico del capitolo 4.

Il procedimento di cui daremo conto di seguito è, dunque, quello risultante dalle modifiche intervenute sulla legge del 1968: quella della metà degli anni Novanta, introdotta con legge ordinaria, e la successiva, a distanza di pochi anni, introdotta con legge costituzionale n. 1 del 1999.

La legge 23 febbraio 1995, n. 43, nel novellare la precedente legge elettorale, ha prodotto un sistema misto<sup>13</sup>: proporzionale, con premio di maggioranza variabile<sup>14</sup>. Sull'impianto proporzionale della precedente legge del 1968 – che rimane, peraltro, pressoché invariato per l'attribuzione dell'80% dei seggi – viene innestato un forte elemento maggioritario: l'assegnazione alla coalizione vincente di una quota variabile di seggi tale da consentire al partito (o ai partiti) collegati alla lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti di disporre della maggioranza dei voti consiliari.

Oltre ad una serie di novità – quali la riduzione ad una delle preferenze esprimibili e l'introduzione di una soglia di sbarramento, su entrambe le quali ci soffermeremo nel proseguo, – la legge n. 43 del 1995 persegue, principalmente, due obiettivi: influire sull'elezione del vertice dell'esecutivo ed introdurre meccanismi di stabilità<sup>15</sup>. Successivamente alla novella del 1995, la lista regionale doveva essere identificata da un "capolista", che (informalmente) rappresentava il candidato di quella coalizione alla presidenza della Giunta regionale<sup>16</sup>. Inoltre, poiché la durata del Consiglio non era prevista in Costituzione, ma piuttosto dalla legge n.

---

<sup>13</sup> Per uno studio approfondito dei sistemi elettorali misti, A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, 2005, spec., 15.

<sup>14</sup> Per una definizione della formula mista introdotta dalle novelle del 1995 alla legge elettorale, C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 75. L'A. ritiene che la formula scaturita dalla legge n. 43 del 1995 si rivelò «fortemente maggioritaria quanto a dinamica della competizione elettorale e a impatto sulla formazione del governo regionale».

<sup>15</sup> A parere di R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, cit., 18, tutti i sistemi elettorali misti «nascono dal desiderio di combinare due obiettivi apparentemente inconciliabili: governabilità e rappresentatività».

<sup>16</sup> Nel rispetto dell'articolo 122, comma 5, della Costituzione - allora vigente -, infatti, l'elezione del Presidente e dei componenti della Giunta rimaneva una prerogativa del Consiglio.

108/1968, con legge ordinaria si introdusse una clausola di interruzione anticipata della legislatura, per la quale era prevista la riduzione della durata della stessa a ventiquattro mesi se, nei primi due anni del mandato consiliare, il rapporto fiduciario fra Consiglio e Giunta fosse stato posto in crisi<sup>17</sup>.

La legge n. 43 del 1995, da questo punto di vista, è emblematica di come attraverso la legge elettorale si possa incidere sulla forma di governo. Procedendo a Costituzione invariata (e nel rispetto formale dei vincoli posti dalla Costituzione), il legislatore ordinario riuscì, infatti, ad introdurre – incidendo formalmente sulla durata della legislatura – una causa di scioglimento anticipato del Consiglio, ulteriore rispetto a quelle tassativamente previste dall'articolo 126 della Costituzione<sup>18</sup>.

La legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, si innesta sull'impianto appena delineato. Anzitutto, essa rafforza il carattere maggioritario del sistema elettorale, già in parte introdotto dalla legge del 1995; ed assimila, poi, la forma di governo regionale alle forme di governo degli altri livelli sub-nazionali, completando così il ciclo di riforme elettorali che era iniziato nel 1993<sup>19</sup>.

Con la riforma costituzionale del 1999 si provvede a ridisegnare – seppure in via transitoria – la ripartizione dei poteri tra gli organi regionali, conferendo al contempo agli stessi autonoma potestà statutaria e libertà di intervento in materia

---

<sup>17</sup> Sulla cosiddetta norma «anti-ribaltone» si rinvia a quanto già detto al Capitolo I.

<sup>18</sup> Su questo aspetto C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, cit., 74 e ss. L'A. considera tale operazione una «forzatura», ritenendo che, sebbene si sia parlato all'epoca di riforma a Costituzione invariata, prevedendo la norma anti-ribaltone si forzò la lettera della Costituzione. Critici sul punto, anche, A. DI GIOVINE – F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 43, i quali ritengono la disposizione «una forzatura di dubbia costituzionalità». Si veda, inoltre, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del Diritto*, 2000.

<sup>19</sup> Di «forme di governo della transizione» parla C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. Ceccanti – S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, 176. L'A. accomuna la forma di governo transitoria, introdotta dalla legge costituzionale del 1999, a quella già in vigore negli enti locali e ne traccia le caratteristiche peculiari: «(i) il vertice dell'esecutivo è eletto direttamente; (ii) esso ha potere di nomina e revoca dei componenti dell'organo collegiale di governo, che sopravvive ma gerarchizzato; (iii) alle liste collegate al vertice eletto è attribuita una maggioranza nell'assemblea, la cui formazione, sotto questo aspetto, è consequenziale all'elezione di un candidato alla presidenza (...); (iv) da qui la rigida con testualità elettiva fra vertice dell'esecutivo ed assemblea rappresentativa; (v) perciò anche se l'assemblea rappresentativa può sempre sfiduciare il vertice dell'esecutivo, in tal caso, essa si scioglie di diritto; (vi) il sistema ha natura doppiamente mista, nel senso che esso è costruito combinando criterio proporzionale e criterio maggioritario, formula elettorale e forma di governo; (vii) il meccanismo produce sempre vincitori certi ed ha, dunque, i connotati della democrazia immediata e della decisività».

elettorale<sup>20</sup>. Per quanto direttamente incidente sul meccanismo elettorale, la legge costituzionale introduce, anzitutto, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione (salvo che lo statuto disponga diversamente), conferendo allo stesso il potere di nomina e di revoca dei componenti della Giunta, nonché la previsione che il «miglior perdente» fra i candidati alla presidenza, ossia il candidato Presidente che consegue un numero di voti validi immediatamente inferiore al vincitore, entri di diritto a far parte del Consiglio.

Se, da un lato, con la modifica degli articoli 122 e 123 della Costituzione, si applica lo schema della legislazione concorrente alla materia elettorale regionale e si attribuisce alle Regioni potestà statutaria<sup>21</sup>, senza più il vincolo dell'approvazione parlamentare, quanto alla definizione della forma di governo, dall'altro – con l'articolo 5, comma 1, della legge costituzionale – il legislatore di revisione costituzionale si premura di disciplinare la forma di governo in via transitoria, prevedendo che «i capilista delle liste regionali» sono i candidati alla presidenza della Giunta regionale, e trasformando di fatto il «capolista» designato in un vero e proprio «candidato» alla presidenza della Regione<sup>22</sup>.

### *2.2.1. Durata in carica dei Consigli, convocazione dei comizi e indizione delle elezioni*

In merito alla durata in carica dei Consigli, la legge n. 108 del 1968, come anche la recente legge cornice statale di attuazione (l. n. 165 del 2004) dell'articolo 122

---

<sup>20</sup> Per un'analisi puntuale delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge cost. n. 1/1999, si veda M. CARLI – C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, Bologna-Roma, 2002, 76; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 135. Nonché, per un bilancio dei «risultati» ottenuti, C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 13 e ss.

<sup>21</sup> Per una puntuale ed approfondita disamina delle pronunce giurisprudenziali riguardo alla forma di governo regionale, E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>22</sup> Con riferimento all'articolo 5 della legge cost. n. 1/1999, in rapporto alla legge del 1995, in dottrina si è parlato di «esempio da manuale di innovazione incrementale», così C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., 18.

Sul punto, si veda, inoltre, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), cit., 11, a parere del quale la riforma costituzionale ha modificato uno degli aspetti più controversi della vecchia legge, ossia l'obbligo della indicazione del capolista come futuro presidente della Giunta regionale, pur tuttavia avente esclusiva valenza politica e non giuridica, nella vigenza dell'originario articolo 122.

della Costituzione riformata, ne prevede il rinnovo ogni cinque anni, a decorrere dalla data di elezione<sup>23</sup>.

Quanto, invece, alla determinazione della convocazione dei comizi e alla indizione delle elezioni la disciplina in vigore rimane quella di cui all'articolo 3 della legge n. 108 del 1968, ai sensi della quale i Consigli regionali esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per il loro rinnovo. Le elezioni – indette con decreto del Commissario del Governo, emanato d'intesa con i Presidenti delle Corti d'appello – possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio. In seguito all'abrogazione dell'articolo 124 della Costituzione – che prevedeva la figura del Commissario – il compito di indire le elezioni è attribuito al Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie<sup>24</sup>, al quale compete (fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali), altresì, la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione degli stessi alle singole circoscrizioni, nonché l'adozione dei provvedimenti connessi o

---

<sup>23</sup> La legge cornice del 2004 non innova rispetto alla legge elettorale del 1968, entrambe prevedendo la durata quinquennale della legislatura regionale, a decorrere dal momento dell'elezione. La novità, però, consiste nella nuova previsione costituzionale della fonte competente, al contrario dell'originario articolo 121 della Costituzione che, infatti, non vi faceva riferimento. Tale mancanza, peraltro, aveva fatto sorgere in dottrina un dibattito fra chi sosteneva che la scelta in merito alla durata della legislatura spettasse agli statuti (in questo senso, F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970, 41), e chi, al contrario, riteneva che la competenza spettasse alla legge statale, essendo questo l'unico modo per indire le elezioni regionali in un'unica data (così, F. GABRIELE, *Elezioni – V) Elezioni regionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, vol. XII, 1989, 4).

Critico sul punto M. OLIVETTI, *Nuovi statuti regionali e forma di governo delle Regioni*, cit., 475 e ss. A parere dell'A. la precisazione dell'articolo 122 Cost., della fonte (statale) competente a determinare la durata degli organi elettivi, «tradisce» la preferenza per «la preservazione del sistema anteriore alla legge cost. n. 1/1999», nel quale le elezioni delle Regioni ordinarie si sono sempre tenute – ad esclusione delle elezioni molisane dell'11 novembre 2001 – in un'unica data. Olivetti sottolinea come proprio tale circostanza – a differenza di quanto accade nelle più consolidate esperienze federali – comporti la prevalenza del significato politico nazionale della tornata elettorale, a discapito della natura regionale delle consultazioni.

Di particolare interesse e connessa al tema appena trattato è la questione della *prorogatio* degli organi elettivi, di cui tratteremo nel proseguo, al paragrafo 2.5.4.

<sup>24</sup> La figura del Rappresentante dello Stato è prevista dall'articolo 10 della legge n. 131 del 2003 ai sensi del quale, in ogni Regione a statuto ordinario il prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della Regione svolge le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie; in particolare, per quello che più direttamente ci interessa, la lett. f) dell' art. 10, prevede che ad esso spetti «f) l'indizione delle elezioni regionali e la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, nonché l'adozione dei provvedimenti connessi o conseguenti, fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali».

conseguenti<sup>25</sup>. Nulla, invece, specifica la legge elettorale statale circa la prima riunione del Consiglio e riguardo all'organo competente a convocarla<sup>26</sup>.

### 2.2.2. Numero dei consiglieri e ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni

Il numero dei Consiglieri da eleggere in ogni Regione era (e rimane tale, nelle Regioni che non hanno disciplinato la materia) fissato dalla disciplina statale per classi di abitanti. L'articolo 2 della legge statale prevede, infatti, che i seggi da attribuire siano in numero variabile in funzione della popolazione risultante dall'ultimo censimento generale<sup>27</sup>.

In realtà, però, in seguito alle modifiche introdotte nel 1995, tale numero, evidentemente, «fisso», può variare a seguito del risultato delle elezioni<sup>28</sup>.

Ai fini dell'attribuzione dei seggi, il territorio di ciascuna Regione è ripartito in circoscrizioni elettorali, che corrispondono alle rispettive Province. Una volta individuate le circoscrizioni elettorali, poi, la ripartizione dei seggi avviene dividendo il numero degli abitanti della Regione per il numero dei seggi del relativo Consiglio regionale ed assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione.

Tuttavia, come vedremo più dettagliatamente nel prosieguo, in realtà soltanto l'80% dei Consiglieri regionali è eletto con metodo proporzionale, ai sensi della legge n. 108 del 1968, «mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero

---

<sup>25</sup> Si ricorda che nelle Regioni a statuto speciale, invece, il potere di indire le elezioni spetta al Presidente della Giunta: art. 18 St. Sardegna; art. 18 St. Valle d'Aosta; art. 21 St. Trentino-Alto Adige; art. 14 St. Friuli-Venezia Giulia.

<sup>26</sup> In merito, gli statuti e i regolamenti interni dei Consigli prevedono che debba essere effettuata entro un termine compreso tra quindici e trenta giorni successivi alla proclamazione degli eletti, a cura del presidente della Giunta o del Consiglio uscenti.

<sup>27</sup> Il primo comma dell'articolo 2, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, rubricato «Numero dei consiglieri regionali – Ripartizione tra le circoscrizioni» recita: «Il Consiglio regionale è composto:

di 80 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti;

di 60 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti;

di 50 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti;

di 40 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 1 milione di abitanti;

di 30 membri nelle altre Regioni.»

Invero, molte delle Regioni che hanno adottato un nuovo statuto hanno modificato il numero dei Consiglieri regionali: fra le Regioni che hanno anche adottato la legge elettorale, è il caso, ad esempio, della Calabria che è passata da 40 a 50 consiglieri; del Lazio e della Puglia che ha aumentato a 70 il numero dei Consiglieri (finora previsto in 60); ed ancora della Toscana che è passata da 50 a 65 Consiglieri.

<sup>28</sup> Il riferimento è al premio di maggioranza variabile.

dei voti residui nel collegio unico regionale». Il restante quinto dei Consiglieri, invece, «è eletto con sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti», ai sensi delle modifiche apportate dalla legge n. 43 del 1995.

Questo comporta – benché la legge del 1995 nulla dica al riguardo – che ai fini della suddivisione dei seggi fra le circoscrizioni, il numero degli abitanti della Regione vada diviso per i 4/5 dei seggi e non per il numero totale degli stessi.

### 2.2.3. *Presentazione delle liste e candidature*

Nella fase preparatoria rientra senz'altro la disciplina della presentazione delle liste e delle candidature, peraltro particolarmente complessa riguardo alle elezioni regionali.

La normativa statale definisce due diversi tipi di candidature: all'attribuzione dei seggi proporzionali concorrono, in ciascuna circoscrizione provinciale, «liste provinciali» – ciascuna della quale identificata da un contrassegno – composte da un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere in quella circoscrizione e non inferiore a un terzo di quello stesso numero (art. 9, l. n. 108/1968); per quanto riguarda l'assegnazione dei seggi maggioritari, invece, concorrono «liste regionali» – i cosiddetti «listini»<sup>29</sup> – composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei seggi da attribuire in ciascuna Regione (art. 1, l.n. 43/1995)<sup>30</sup>.

Quest'ultima lista, quella regionale, è caratterizzata dall'indicazione del «capolista» – che, ai sensi dell'articolo 5 della l. cost. n. 1 del 1999, è il candidato alla Presidenza della Giunta – il cui nome dovrà comparire sulla scheda elettorale accanto al simbolo della lista.

---

<sup>29</sup> Ossia liste “bloccate” all'interno delle quali l'elettore non può scegliere fra i candidati

<sup>30</sup> Si ricorda che il 6° comma dell'art. 1 della legge n. 43 del 1995 stabiliva che «in ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati». Di tale disposizione, tuttavia, la Corte (nella sentenza n. 422 del 1995) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, a seguito della dichiarazione di illegittimità dell'art. 5, comma 2°, ultimo periodo, della legge n. 81 del 1993, recante «elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale». Per un commento della sentenza richiamata, DE SIERVO U., *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3271; BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3272 e ss.; nonché S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Le Regioni*, 1996, 313 e ss.

### 2.2.3.a. *Obblighi e criteri di collegamento*

Ai fini dell'espressione del voto e del calcolo per l'attribuzione dei seggi, la disciplina elettorale prevede espressamente gli obblighi e i criteri di collegamento fra le liste. In particolare, ciascuna lista provinciale, a pena di nullità della presentazione, deve dichiarare di collegarsi ad una lista regionale e di essere presente in almeno la metà dei collegi provinciali; o, almeno, di essere collegata tramite la lista regionale ad altre liste provinciali presenti complessivamente in almeno metà dei collegi<sup>31</sup>.

Ciascuna lista è identificata da un contrassegno. L'identità del contrassegno connota un «gruppo di liste» che, come tale, partecipa alla ripartizione dei seggi proporzionali residuali, in sede di collegio unico regionale.

Allo stesso modo, anche ciascuna lista regionale, a pena di nullità della presentazione, deve essere collegata ad almeno un gruppo di liste provinciali, presentate in almeno la metà dei collegi della Regione. La lista regionale e le liste provinciali collegate devono essere contrassegnate dal medesimo simbolo<sup>32</sup>.

Formalmente il collegamento si realizza attraverso la «dichiarazione di collegamento», la quale è resa dai delegati, contestualmente alla presentazione della lista, ed è efficace «solo se convergente con analogha dichiarazione resa dai delegati alla presentazione della lista regionale predetta»<sup>33</sup>. In altri termini, la disposizione normativa prevede espressamente che le dichiarazioni siano univoche e reciproche (fra liste provinciali e regionali) e che ciascuna lista provinciale dichiari il collegamento ad una sola lista regionale.

Quanto ai singoli candidati, la disciplina statale ammette la possibilità di candidature plurime, consentendo a ciascun candidato di presentarsi in un massimo di tre circoscrizioni, purché sotto lo stesso simbolo<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Una critica all'assenza di limiti alla possibilità di collegamento, in M. MIDIRI, *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *Le Regioni*, 1998, 107 e ss.

<sup>32</sup> Può anche avvenire che gruppi di liste provinciali, fra di loro concorrenti nel medesimo collegio per l'assegnazione dei seggi proporzionali, si colleghino alla stessa lista regionale. In questo caso la lista regionale sarà contrassegnata dal simbolo di tutte le liste provinciali collegate, oppure da un unico simbolo che non necessariamente deve contenere parti o richiami ai simboli delle liste collegate.

<sup>33</sup> Comma 9, art. 1, l. n. 23 febbraio 1995, n. 43.

<sup>34</sup> Art. 9, comma 7, l. n. 108/68

### 2.2.3.b. Criteri formali di presentazione: sottoscrizioni e documentazione

Le liste (sia regionali che provinciali) devono essere presentate dalle ore otto del 30° giorno alle ore dodici del 29° giorno antecedenti quello della votazione<sup>35</sup>, insieme alla documentazione necessaria<sup>36</sup>.

Le liste provinciali devono essere presentate alla cancelleria del tribunale nella cui giurisdizione è il Comune capoluogo di Provincia (dove, peraltro, si costituisce l'Ufficio centrale circoscrizionale<sup>37</sup>). Quanto, invece, alle liste regionali la presentazione va effettuata alla cancelleria della Corte di appello del capoluogo della Regione (dove si costituisce l'Ufficio centrale regionale<sup>38</sup>).

L'esame di ammissione delle liste è rispettivamente effettuato dall'Ufficio centrale circoscrizionale, per le liste provinciali, e dall'Ufficio centrale regionale, per le liste regionali: entrambi gli Uffici centrali compiono fra l'altro le operazioni relative alla formazione dei manifesti e delle schede elettorali.

Ai fini della presentazione è, poi, indispensabile che le liste siano sottoscritte da un numero minimo e massimo di elettori, diverso a seconda che si tratti di liste regionali o provinciali e, in ogni caso, stabilito in relazione al numero di abitanti<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Si rammenta che mentre la disciplina della presentazione della lista regionale è regolata dall'art. 1, c.3, della legge n. 43 del 1995, la presentazione delle liste provinciali è disciplinata dall'art. 9 della legge n. 108 del 1968.

<sup>36</sup> Insieme alle liste devono essere presentati: le dichiarazioni di presentazione della lista; i certificati attestanti che i presentatori sono elettori di un Comune della circoscrizione elettorale corrispondente alla rispettiva Provincia o di un Comune della Regione (rispettivamente, nel caso di lista provinciale o lista regionale); la dichiarazione di accettazione della candidatura da parte di ciascun candidato, insieme alla dichiarazione da parte dello stesso di non trovarsi nella condizione di ineleggibilità di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55, «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»; la dichiarazione di collegamento della lista provinciale con una delle liste regionali; il certificato attestante l'iscrizione dei candidati nelle liste elettorali di un qualsiasi Comune del territorio nazionale; infine, il modello di contrassegno della lista.

<sup>37</sup> L'ufficio elettorale circoscrizionale si costituisce in ogni circoscrizione presso il tribunale nella cui giurisdizione si trova il Comune capoluogo di Provincia. E' composto di tre magistrati, uno dei quali con funzione di presidente, nominati dal presidente del tribunale. L'ufficio decide in prima istanza sull'ammissione delle liste e delle candidature e compie le operazioni elettorali per l'attribuzione dei seggi e la proclamazione dei candidati in sede circoscrizionale.

<sup>38</sup> L'ufficio elettorale regionale, costituito presso la Corte d'appello del capoluogo di Regione, è composto di tre magistrati, uno dei quali con funzione di presidente, nominati dal presidente della stessa Corte d'appello. Anzitutto, l'ufficio regionale decide dei ricorsi contro la eliminazione di liste o di candidati, nonché dell'attribuzione dei seggi in sede di collegio unico regionale.

<sup>39</sup> La disciplina delle sottoscrizioni (per la quale si rinvia a F. GABRIELE, *Elezioni*, cit., 19 e ss) è da ultimo stata modificata dalla legge n. 43 del 1995. Nel corso degli anni le disposizioni riguardo le sottoscrizioni – inizialmente riferite alle sole liste regionali – sono via via cambiate: in un primo

#### 2.2.4. Schede elettorali e modalità di votazione

Il modello di scheda elettorale è contenuto in allegato al decreto legge n. 50 del 1995 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 1995, n. 68) ed è formato in modo da indicare chiaramente all'elettore i collegamenti fra le liste. La scheda è divisa in due parti: a sinistra sono riportati, all'interno di singoli rettangoli, i simboli delle liste provinciali, che concorrono per l'assegnazione dei seggi proporzionali, affiancati da una riga riservata alla indicazione (eventuale) della preferenza. A destra appare, invece, la lista regionale, contraddistinta da un simbolo unitario o dall'insieme dei simboli dei gruppi politici collegati<sup>40</sup>.

L'elettore dispone di due voti, che vanno espressi sulla medesima scheda, ma non necessariamente in maniera concorde<sup>41</sup>. I due voti a disposizione (uno per la scelta del partito a livello proporzionale – insieme al quale è possibile esprimere anche un voto di preferenza per uno dei candidati presentati dal partito prescelto –

---

momento in tutte le Regioni ordinarie era previsto un numero di sottoscrizioni compreso fra 400 e 600. Successivamente, venne prevista una deroga per la presentazione di liste con contrassegni tradizionalmente usati da partiti o gruppi politici con almeno un rappresentante in Parlamento o che fossero costituiti in Gruppo parlamentare nella legislatura in corso (alla data di indizione dei comizi). Quest'ultima disposizione venne, però, superata dalla novella introdotta con la legge n. 271 del 1991 che, da un lato, ha soppresso l'esonero, dall'altro, ha innalzato il numero di sottoscrizioni richieste, rapportandole alla consistenza demografica delle Regioni.

Sulla predetta disciplina è intervenuta la legge n. 43 del 1995, la quale per le liste regionali rinvia a quanto disposto dall'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, «Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati».

Prima di rinviare ad una tabella in cui abbiamo riportato il numero di sottoscrizioni necessario stabilito dalle disposizioni richiamate, ricordiamo che, per agevolare la sottoscrizione delle liste, l'art. 1, c. 4, della legge n. 43 del 1995 ha altresì imposto nuovi termini e modalità di apertura per gli uffici comunali ed appositi obblighi di pubblicità dei luoghi e dei tempi in cui è possibile sottoscrivere la presentazione delle candidature.

Liste PROVINCIALI		Liste REGIONALI	
abitanti per Provincia	sottoscrizioni: min - max	abitanti per Regione	sottoscrizioni: min - max
≤ 100.000	750 – 1.100	≤ 500.000 ( <i>Molise</i> )	750 – 1.100
100.001 – 500.000	1.000 – 1.500	500.001 – 1.000.000 ( <i>Basilicata e Umbria</i> )	1.750 – 2.500
500.001 – 1.000.000	1.750 – 2.500	≥ 1.000.000 ( <i>restanti Regioni a statuto ordinario</i> )	3.500 – 5.000
≥ 1.000.000	2.000 – 3.000		

<sup>40</sup> Art. 2 della legge n. 43 del 1995. Sul punto, CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Le elezioni regionali del 3 e 4 aprile 2005*, XIV Legislatura, 15 marzo 2005, 18, in cui sono riportati anche i *fac-simile* delle schede elettorali.

<sup>41</sup> F. GABRIELE, *Elezioni*, cit., 22; l'A. sul punto mette in rilievo il fatto che non essendo l'elettore tenuto «ad una scelta “in blocco” (...) i voti conseguiti dalle liste provinciali e da quella regionale collegata possono non coincidere». Tale circostanza, peraltro, comporta per l'elettore la possibilità di «esprimersi anche sul collegamento compiuto dalle liste, cioè di approvarlo o meno».

l'altro per la scelta del partito o della coalizione a livello regionale, in cui – trattandosi di una lista «bloccata», l'ordine dei candidati rimane quello della presentazione) può essere differenziato. In altri termini, l'elettore può decidere di votare la sola lista provinciale e, in tal caso, il voto si trasferisce automaticamente anche alla lista regionale collegata. L'elettore, però, può anche scegliere di votare congiuntamente le due liste (provinciale e regionale); o, al contrario, di votare soltanto la lista regionale, in quest'ultimo caso impedendo che il voto venga trasferito anche alla lista provinciale. Infine, è altresì possibile che l'elettore esprima un voto «disgiunto», ossia che esprima entrambi i voti a sua disposizione, ma rispetto a liste fra di loro non collegate<sup>42</sup>.

#### 2.2.5. *Spoglio dei voti e assegnazione dei seggi*

L'assegnazione dei seggi avviene attraverso un complesso procedimento, finalizzato ad assicurare una congrua maggioranza allo schieramento o alla lista vincente.

Ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1999 viene eletto Presidente della Giunta il candidato Presidente che ha conseguito più voti in ambito regionale, che, in quanto tale, entra a far parte del Consiglio regionale, insieme al candidato che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del neoeletto<sup>43</sup>.

Le modifiche alla disciplina elettorale che si sono succedute non hanno inciso molto sull'attribuzione proporzionale dei seggi, pertanto in questa parte la disciplina elettorale rimane essenzialmente quella dettata dalla legge del 1968, salvo che per quanto riguarda la soglia di sbarramento.

---

<sup>42</sup> Del fenomeno del voto «disgiunto», in particolare con riferimento alle consultazioni elettorali del 1995, si occupa C. D'AMORE, *I risultati elettorali tra partiti e poli*, in A. Chiaramonte- R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale*, cit., 136 e ss.

<sup>43</sup> A tal fine, l'art. 5, l. cost. n. 1/1999 prevede che «L'Ufficio centrale regionale riserva (...) l'ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il capolista della lista regionale proclamato alla carica di consigliere, nell'ipotesi prevista al numero 3) del tredicesimo comma dell'articolo 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, introdotto dal comma 2 dell'articolo 3 della legge 23 febbraio 1995, n. 43; o, altrimenti, il seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui. Qualora tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale, l'Ufficio centrale regionale procede all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, del quale si deve tenere conto per la determinazione della conseguente quota percentuale di seggi spettanti alle liste di maggioranza in seno al Consiglio regionale».

#### 2.2.5.a. Clausola di sbarramento

Per quanto riguarda la ripartizione dei seggi in ambito circoscrizionale, la legge n. 43 del 1995 ha introdotto una clausola di sbarramento, allo scopo di escludere totalmente dal computo elettorale le liste provinciali che non raggiungono il minimo dei voti richiesti<sup>44</sup>.

E', in primo luogo, previsto (art. 7, c.1, l. 43/95) che non siano ammesse «all'assegnazione dei seggi» i gruppi di liste provinciali che nel loro complesso abbiano ottenuto meno del 3% dei voti su base regionale.

Le stesse sono tuttavia ammesse se, pur non avendo ottenuto il 3% dei voti validi, sono collegate ad una lista regionale (cosiddetto listino) che ha ottenuto più del 5% dei voti<sup>45</sup>.

#### 2.2.5.b. Assegnazione dei seggi alle liste provinciali

Una volta determinate le liste che accedono alla ripartizione dei seggi, si procede all'assegnazione dei seggi alle liste a livello provinciale, in ciascuna circoscrizione con la determinazione dei seggi conseguiti a quoziente intero e, presso l'Ufficio centrale regionale, per i seggi da attribuire sulla base dei maggiori resti.

Dunque, nella prima fase, l'ufficio circoscrizionale assegna i seggi alle liste a livello provinciale sulla base dei quozienti interi<sup>46</sup>, attribuendo ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente è contenuto nella cifra elettorale di ogni lista.

---

<sup>44</sup> Sulla soglia di sbarramento, F. GABRIELE, *Elezioni*, cit., 23; nonché R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, cit., 14. Critico sul punto, M. MIDIRI, *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *Le Regioni*, cit., 109 e ss. L'A. evidenzia, anzitutto, che la soglia del 5% in caso di collegamento rappresenta un'«ancora di salvezza per i piccoli partiti i quali possono conseguire un certo numero di seggi grazie al collegamento con una lista regionale». Con riguardo alle consultazioni regionali del 1995, l'A. nota che «il collegamento con la lista regionale ha reso meno efficace lo sbarramento, e ha funzionato da “clausola di salvaguardia”». Complessivamente, a parere dell'A. la legge si è mostrata debole nel tentativo di ridurre la frammentazione e, anzi, la scarsa efficacia della clausola di sbarramento, «ha portato al perpetuarsi in Consiglio di una pluralità di gruppi».

<sup>45</sup> Al fine di determinare quali liste superano la soglia di sbarramento, ciascun ufficio circoscrizionale determina la somma dei voti validi ottenuti dalle liste, sia provinciali che regionali, e le comunica all'ufficio centrale regionale, al quale compete di verificare quali liste regionali possono essere ammesse all'assegnazione dei seggi.

<sup>46</sup> Il quoziente è determinato - sulla base della cosiddetta formula «Imperiali» - dividendo il totale dei voti validi di ciascuna lista (in ogni Provincia) per il numero di seggi da assegnare in ogni collegio, aumentato di una unità.

I seggi non assegnati nelle circoscrizioni provinciali vengono, in un secondo momento, ripartiti in sede di collegio unico regionale (cosiddetto CUR)<sup>47</sup>. A tal fine, infatti, tutti gli uffici circoscrizionali comunicano all'ufficio regionale i voti «residuati» ed il numero di seggi che non è stato assegnato. A questo punto, l'ufficio elettorale regionale somma i voti residui in ciascuna circoscrizione e determina così i voti residui di ciascuna lista provinciale e, inoltre, il totale dei resti di tutte le liste, nonché il numero complessivo dei seggi non ancora attribuiti in sede circoscrizionale<sup>48</sup>.

Una volta determinati questi elementi, è possibile ottenere il quoziente elettorale regionale, necessario per determinare i seggi da attribuire a ciascun gruppo di liste<sup>49</sup>.

#### *2.2.5.c. Assegnazione dei seggi «maggioritari»*

Una volta assegnati i 4/5 dei seggi alle liste provinciali, si procede all'attribuzione dei seggi restanti sulla base dei risultati delle liste regionali. Poiché la formula di attribuzione dei seggi maggioritari considera il risultato delle liste regionali sia in termini di seggi (conseguiti dalle liste provinciali collegate), sia in termini di voti

---

<sup>47</sup> Alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico regionale partecipano tutte le liste ammesse, che hanno superato la soglia di sbarramento, anche se non hanno ottenuto nessun seggio con il quoziente intero.

<sup>48</sup> Una recente pronuncia del Consiglio di Stato, V sez. giur., n. 349 del 2008 – in cui la Corte si pronuncia sul ricorso presentato a seguito delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale del Molise, tenutesi il 5 e 6 novembre 2006 – si legge che «l'art. 15, commi 10 ed 11 l. n. 108/1968 è costantemente interpretato nel senso per cui, ai fini del riparto di seggi residuali, vanno utilizzati anche i voti di lista che non esprimono un quoziente elettorale intero, ma che si concretizzano, dopo l'operazione divisionale per l'individuazione del quoziente medesimo, in resti superiori a quelli ottenuti da altre liste che tale quoziente, invece, hanno raggiunto». Il concetto di “resto” – continua la Corte - «va considerato in rapporto a tutte le operazioni divisionali effettuate e, quindi, costituiscono resti utili anche i voti residuati delle liste che a seguito della suddetta operazione non raggiungono un quoziente intero. (...) Al di là della terminologia adoperata, resti e voti residui rappresentano in ogni caso preferenze validamente espresse dall'elettorato e, pertanto, non appare congruo che, una volta attribuiti i seggi in base ad una cifra elettorale che permetta di raggiungere un quoziente intero, i voti delle restanti liste non vengano utilizzati per l'assegnazione degli ulteriori seggi pur esprimendo in maggiore misura assoluta (...) il grado di preferenza di parte dell'elettorato».

<sup>49</sup> Il quoziente elettorale regionale si ottiene dividendo la somma dei resti di tutte le liste con il medesimo contrassegno per il numero dei seggi non attribuito nelle liste circoscrizionali. La parte intera che si ottiene dividendo i voti residuati di ciascun gruppo di liste per il quoziente regionale rappresenta il numero di seggi da attribuire a ciascun gruppo. Nel caso in cui, al termine delle suddette operazioni, vi siano ancora seggi da assegnare, si utilizzano anche i maggiori resti, prevedendo la disciplina elettorale che l'ufficio centrale circoscrizionale proclama eletto «per ogni lista della circoscrizione alla quale l'ufficio centrale regionale ha attribuito il seggio» il candidato che dopo gli eventuali eletti in sede circoscrizionale ha ottenuto la maggiore cifra individuale.

(alle liste regionali), per poter procedere alla distribuzione dei seggi maggioritari è, anzitutto, necessario determinare la cifra elettorale regionale di ciascuna lista ed il totale dei seggi assegnati alle liste provinciali collegate a ciascuna lista regionale.

L'ufficio elettorale procede, dunque, in prima battuta a verificare quale lista regionale e quale candidato a Presidente della Giunta hanno ottenuto il maggior numero di voti validi.

In un secondo momento, si procede ad accertare se il totale dei seggi provinciali conseguiti dai gruppi di liste provinciali collegati alla lista regionale maggioritaria sia pari o superiore al 50% dei seggi assegnati al Consiglio regionale. La quota di seggi maggioritari riservata alla lista regionale maggioritaria è, infatti, diversa a seconda del risultato ottenuto dalle liste provinciali collegate.

Se le liste circoscrizionali collegate hanno conseguito almeno il 50% dei seggi assegnati alla Regione, alla lista regionale maggioritaria viene attribuita la metà della quota dei seggi riservati alla quota maggioritaria (ossia il 10%): vengono proclamati eletti – oltre al Presidente della Giunta – i candidati della lista regionale che lo seguono, sino a concorrenza dei seggi disponibili. Il restante 10% dei seggi «maggioritari» viene, invece, ripartito tra i gruppi di liste provinciali non collegate alla lista regionale maggioritaria<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> La ripartizione di questa quota di seggi avviene con criterio proporzionale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Nello specifico: a) la sommatoria delle cifre elettorali regionali dei gruppi di liste interessati viene divisa per il numero dei seggi da attribuire determinando il quoziente della ripartizione; b) a ciascun gruppo di liste è attribuito un numero di seggi pari al risultato della parte intera della divisione della rispettiva cifra regionale per il quoziente di ripartizione; c) i seggi «rimanenti» sono assegnati in base alla graduatoria decrescente dei resti di queste operazioni; d) i seggi spettanti a ciascun gruppo di liste vengono assegnati alle circoscrizioni sulla base della graduatoria decrescente del rapporto tra il quoziente provinciale ed i resti che ciascuna lista in quel collegio ha trasferito al collegio unico regionale; e) al fine dell'attribuzione dei seggi, viene utilizzata la medesima graduatoria già formata per la ripartizione dei seggi provinciali attribuiti in sede di collegio unico regionale.

Quanto a quest'ultimo passaggio, la legge n. 43/1995 ha precisato che l'utilizzazione della graduatoria inizia dalla circoscrizione che succede all'ultima che si è vista attribuire un seggio e che l'utilizzazione della stessa è «ciclica», ossia una volta esaurita l'ultima circoscrizione, per gli ulteriori seggi che dovranno essere attribuiti, si riparte dalla prima circoscrizione. Quanto all'individuazione dei candidati da proclamare per ciascuna lista provinciale, si segue il criterio utilizzato per i seggi attribuiti in sede di collegio unico regionale, con la precisazione che qualora nella circoscrizione siano stati proclamati eletti tutti i candidati di quella lista, il seggio viene attribuito alla circoscrizione che segue nella graduatoria.

Al contrario, nel caso in cui le liste provinciali collegate non abbiano conseguito almeno il 50% dei seggi assegnati alla Regione, l'ufficio elettorale regionale attribuisce alla lista regionale maggioritaria l'intera quota del «listino»<sup>51</sup>, proclamando eletti tutti i candidati della lista regionale maggioritaria<sup>52</sup>.

In questo caso, poiché le liste «minoritarie» non ottengono nessun seggio di quelli riservati alla quota maggioritaria, per l'attribuzione del seggio al candidato alla presidenza della Regione che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore al candidato proclamato eletto, si assegna il seggio attribuito con il minore resto o la minore cifra elettorale in ambito di collegio unico regionale. Qualora, invece, tutti i seggi siano stati assegnati a quoziente intero, l'ufficio centrale regionale provvede all'attribuzione di un seggio «aggiuntivo»<sup>53</sup>.

L'assegnazione del «premio di maggioranza» potrebbe, comunque, non garantire alla lista regionale maggioritaria e alle liste ad essa collegate il 60% dei seggi in Consiglio. Proprio al fine di garantire ai «vincitori» di contare su una maggioranza di consiglieri superiore al 50%, la normativa elettorale prevede una seconda «verifica».

---

<sup>51</sup> La lista regionale non può avere candidati in numero superiore, ma può contenere un numero di candidati pari al 10% dei seggi regionali. In tal caso, i seggi che non possono essere attribuiti a candidati della lista regionale sono ripartiti tra i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale maggioritaria seguendo il criterio e il metodo proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti. In tal caso, il quoziente regionale è determinato dalla divisione della sommatoria delle cifre elettorali di ciascun gruppo di liste provinciali collegate per il numero di seggi che residuano dopo la proclamazione di tutti i candidati della lista regionale. Quindi, si dividono le cifre elettorali di ciascun gruppo di liste provinciali per il quoziente e ad ognuna di queste si attribuisce un seggio per ciascun quoziente intero, e i seggi che ancora residuano, secondo la graduatoria decrescente dei resti.

<sup>52</sup> Il Consiglio di Stato, V sez. giur., in una recente sentenza (n. 352 del 2008, in merito ad un ricorso in cui si lamentava che l'attribuzione del premio di maggioranza avrebbe «alterato il rapporto percentuale fra maggioranza e minoranza») ha avuto modo di chiarire che la normativa che disciplina l'attribuzione del premio di maggioranza «tende a garantire, alla lista che ha raggiunto la maggior cifra elettorale regionale, la possibilità di conseguire, comunque, a seconda dei casi, la percentuale del 55% o del 60% dei seggi assegnati, a nulla rilevando se, a seguito dell'attribuzione del premio di maggioranza, la stessa ottenga una percentuale di seggi anche superiore a quella del 60% dei seggi». I commi 6 e 7 dell'articolo 15 della legge n. 108 del 1968, sottolinea la Corte «sono finalizzati a garantire una solida maggioranza e non a mantenere la proporzione tra maggioranza e minoranza, tanto è vero che la possibilità di aumento dei seggi del Consiglio regionale è prevista solo con riferimento a tale finalità»

<sup>53</sup> Di tale seggio «aggiuntivo», eventualmente assegnato al candidato «miglior perdente» dovrà, comunque, tenersi conto al momento della determinazione della quota percentuale dei seggi spettante alla lista maggioritaria in seno al Consiglio regionale.

L'ufficio elettorale regionale provvede, dunque, a verificare il risultato conseguito dalla lista regionale maggioritaria in termini di voti, al fine di rilevare se la lista regionale maggioritaria abbia conseguito (o meno) una cifra pari o superiore al 40% di tutti i voti.

In tal caso – ossia, quando la lista regionale e le liste ad essa collegate hanno ottenuto almeno il 40% dei voti validi – la normativa prevede che le stesse ottengano il 60% dei seggi in Consiglio. E qualora tale numero di consiglieri non sia stato raggiunto, alla lista maggioritaria sono attribuiti in «soprannumero» tanti seggi quanti sono necessari a raggiungere il 60% in Consiglio.

Nel caso in cui, invece, la lista maggioritaria non abbia conseguito una cifra elettorale pari o superiore al 40% dei voti validi, la maggioranza qualificata che la coalizione deve ottenere è fissata al 55% dei seggi in Consiglio. Anche in questo caso, se la somma dei seggi conseguiti in sede provinciale insieme alla somma attribuita come premio di governabilità è stato già raggiunto si procede con la proclamazione degli eletti; diversamente, alla lista maggioritaria è attribuito un numero «aggiuntivo» di seggi, sufficiente a garantire alla coalizione vincente almeno la maggioranza del 55% in Consiglio.

### 2.3. I CONTENUTI DEL SISTEMA DI ELEZIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V: SOLA «FORMULA ELETTORALE» O «LEGISLAZIONE ELETTORALE»?

Il quadro finora delineato, dei vincoli posti dal legislatore ordinario e dalla stessa Costituzione alle Regioni nell'esercizio della competenza legislativa in materia elettorale, insieme alla descrizione del sistema elettorale di cui alla disciplina statale non sono comunque sufficienti a delimitare e circoscrivere l'oggetto proprio della competenza concorrente (*ex* articolo 122 Cost.) o, almeno, a renderlo inequivoco.

In realtà, larga parte del dibattito e l'eccessiva confusione che il nuovo testo costituzionale hanno creato sono frutto di quello che la dottrina ha definito come un «mancato coordinamento»<sup>54</sup> fra l'articolo 122 (che rinvia alla competenza

---

<sup>54</sup> G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., 44. Sullo scarso coordinamento fra l'articolo 122 e l'articolo 123 si erano espressi, al momento

ripartita di Stato e Regioni la disciplina del sistema di elezione) e il successivo articolo 123 (ai sensi del quale la determinazione della forma di governo è affidata allo statuto).

Soffermandoci, in questo frangente, sulla nuova ripartizione della materia elettorale, come prevista dal novellato Titolo V, due sono in particolare le questioni controverse. Una legata alla delimitazione dell'ambito di competenza dell'oggetto della disposizione costituzionale: il «sistema di elezione»; l'altra, connessa alla scelta del legislatore di revisione costituzionale di lasciare inalterato l'oggetto dell'articolo 122 della Costituzione, ampliando tuttavia i destinatari della disposizione stessa.

Quanto a questo secondo aspetto, come abbiamo peraltro già accennato, oggetto della competenza concorrente rimangono il sistema di elezione, e i casi di ineleggibilità e incompatibilità. Mentre, però, il vecchio testo della Costituzione destinava questa disposizione ai soli consiglieri regionali, nel modificato articolo 122 i destinatari sono il «Presidente e (de)gli altri componenti della Giunta regionale nonché (de)i consiglieri regionali».

Dalla disposizione appena richiamata sembrano trasparire alcune «contraddizioni interne»<sup>55</sup>. A fronte di questa elencazione, infatti, il quinto comma del medesimo articolo 122 stabilisce che – salvo che lo statuto disponga diversamente – il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto e che compete al Presidente eletto la nomina e la revoca dei componenti della Giunta<sup>56</sup>.

Ancora più controversa appare la seconda questione, legata alla delimitazione dei confini della disciplina elettorale. In altri termini, se ragioniamo considerando un

---

dell'approvazione della riforma costituzionale, A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, 1070 e ss. e A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 599 e ss.

<sup>55</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 465 il quale definisce l'articolo 122 una disposizione «poco perspicua e che, anzi, evidenzia il culmine nella sciatteria che caratterizza in generale la tecnica normativa della legge cost. n. 1/1999».

<sup>56</sup> Da un lato, infatti, la disciplina dell'elezione del Presidente della Giunta sembra rientrare fra gli oggetti della competenza concorrente (ex art. 122, primo comma), dall'altro sembra chiaro che la scelta in merito alla modalità di elezione del Presidente è rinviata allo statuto (ex art. 122, u.c.). Sul punto si sofferma ampiamente M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 468 e ss. L'A. dopo aver passato in rassegna le diverse possibilità di interpretare la disposizione costituzionale richiamata, ritiene che sia «preferibile ipotizzare che non solo la scelta tra elezione diretta o indiretta del Presidente, ma anche il “sistema di elezione” del Presidente stesso, nonché la fissazione di eventuali limiti alla rielezione» siano riservati allo statuto.

*continuum*, ai cui estremi sono collocate due delle categorie utilizzate classicamente dalla dottrina in materia elettorale – il complesso degli strumenti necessari per “l’espletamento dell’atto elettivo” e il nucleo minimale della disciplina elettorale, ossia il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi<sup>57</sup> – il sistema di elezione richiamato dalla norma costituzionale in oggetto dove si colloca?

Nel testo costituzionale e, in particolare, nel Titolo V la materia elettorale è menzionata altre volte, ma in tutti i casi (a differenza che per la competenza elettorale in materia regionale) si tratta di competenze che ricadono nella potestà esclusiva statale, *ex* secondo comma, articolo 117: «leggi elettorali» degli organi dello Stato, «elezione» del Parlamento europeo (lett. f), secondo comma, art. 117); «legislazione elettorale» di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p), secondo comma, art. 117).

Non solo, dunque, la dizione utilizzata è sempre differente, ma – almeno ad una prima lettura – «leggi elettorali», «elezione» e «legislazione elettorale» sembrano circoscrivere ed indicare un ambito di competenza più ampio rispetto a quello delimitato dalla nozione di «sistema di elezione»<sup>58</sup>.

D’altro canto, limitandoci ad un’analisi letterale della Carta fondamentale non possiamo non notare che l’articolo 122 (oltre al sistema di elezione) menziona l’ineleggibilità e l’incompatibilità, elementi che rientrano nella cosiddetta legislazione elettorale di contorno. L’esigenza di una tale specificazione sembrerebbe, dunque, sottolineare l’intenzione del legislatore di revisione

---

<sup>57</sup> Il riferimento è, in particolare, alle definizioni richiamate da F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell’art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, 27. Scrive, infatti, l’A. che per «legislazione elettorale generale si intende il complesso della normativa apprestata all’espletamento dell’atto elettivo». Nell’ambito di quest’ultima si possono poi distinguere, il «sistema elettorale in senso stretto» inteso come «meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, costituito da tipo di scelta, tipo e dimensione del collegio e tipo di formula (proporzionale o maggioritaria)» e la «legislazione elettorale di contorno», ossia «la normativa di risulta, ma in particolare l’ambito della propaganda e del finanziamento dell’atto elettivo».

<sup>58</sup> *Contra* E. STRADELLA, *La «materia elettorale regionale» tra legge regionale e altre fonti*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, a parere della quale «il “minimalismo” del sistema di elezione non sembra poi molto più accentuato rispetto a quello delle leggi elettorali (...), della elezione (...), o della legislazione elettorale (...); ed anche la materia elettorale di cui all’art. 72, ultimo comma, Cost., apparentemente di ben più ampio respiro, ha trovato nella prassi parlamentare una interpretazione tendente a limitarne la portata al momento dell’espressione del voto».

costituzionale di aggiungere all'ambito di competenza concorrente degli oggetti che altrimenti non sarebbero rientrati nel «sistema di elezione». In questo senso, dunque, si potrebbe essere portati a leggere il sistema di elezione secondo una concezione restrittiva<sup>59</sup>.

Infine, è forse indicativo che il legislatore statale, nel dare attuazione all'articolo 122 della Costituzione, abbia adottato una legge cornice (l. n. 165/2004) che pone principi nella sola materia elettorale in senso stretto; e che, d'altro canto, anche le Regioni, nell'esercizio della loro competenza in materia elettorale, si siano fermate all'approvazione di leggi che non si discostano «significativamente dalla disciplina del sistema elettorale in senso stretto»<sup>60</sup>.

Una tale lettura del sistema di elezione, inteso esclusivamente come “formula elettorale”, lascia però aperto il problema delle fonti competenti a disciplinare tutto quello che rimane. In altri termini, se anche accertassimo che l'oggetto della competenza ripartita è limitato alla definizione di un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, la restante disciplina in materia elettorale a chi compete? Le alternative sembrano oscillare fra la potestà esclusiva statale<sup>61</sup> e, al contrario, la competenza residuale del legislatore regionale<sup>62</sup>.

Invero, i problemi interpretativi non scompaiono del tutto se propendiamo per una interpretazione estensiva della locuzione «sistema di elezione». Se, infatti, per “sistema di elezione” si intende il complesso della disciplina elettorale, rimane

---

<sup>59</sup> Fra i sostenitori di una interpretazione restrittiva, F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale*, in A. Ferrara, 32. L'A. scrive «Anche se può risultare pleonastico ricordarlo, risultano (...) esclusi dall'intervento autonomo delle Regioni, i settori che si collegano direttamente alla *forma di Stato* ovvero la capacità elettorale attiva e quella passiva (...) e la stessa legislazione elettorale di contorno». Nello stesso senso, M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, 848. A parere dell'A. da ultimo richiamato la stessa conclusione - interpretazione restrittiva del sistema di elezione - si raggiunge oltre che attraverso argomenti letterali, anche attraverso «l'interpretazione sistematica, che riconduce l'art. 122, 1° c. alla complessiva disciplina del nuovo Titolo V e allo spirito che la informa». Peraltro, continua l'A., «interpretare estensivamente il “sistema di elezione”, in modo da farlo coincidere con il sistema elettorale in senso ampio, finirebbe per svuotare di significato - in materia elettorale regionale - il passaggio dallo Stato alle Regioni della competenza legislativa residuale (...) Sembra dunque da privilegiarsi un'interpretazione restrittiva della locuzione “sistema di elezione”, identificata con il sistema elettorale in senso stretto, in modo da non ledere l'autonomia statutaria e legislativa regionale»

<sup>60</sup> G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, cit., 46.

<sup>61</sup> F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale*, cit., 32.

<sup>62</sup> M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, cit., 844; nonché M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 464.

comunque il problema dell'individuazione dei principi (posto che la legge cornice adottata dal legislatore statale in attuazione dell'articolo 122 detta poche e generiche determinazioni con riferimento al solo sistema elettorale in senso stretto)<sup>63</sup>.

Ridurre alla sola formula elettorale la locuzione utilizzata dall'articolo 122 significa, però, scindere elementi che di fatto sono strettamente connessi fra di loro. Il riferimento è a quella parte della disciplina elettorale – cosiddetta di contorno – che necessariamente va “parametrata” sul sistema elettorale in senso stretto: quali ad esempio, il procedimento elettorale, il rimborso delle spese elettorali, la propaganda e la comunicazione politica<sup>64</sup>.

D'altra parte, se si accogliesse l'interpretazione restrittiva, poco si giustificerebbero scelte, come quella compiuta dal legislatore ordinario, con la legge 16 aprile 2002, n. 62, «Modifiche ed integrazioni alle disposizioni di legge relative al procedimento elettorale». Come si deduce dalla stessa rubrica della

---

<sup>63</sup> G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, cit., 45. L'A. sottolinea che – dal momento che la legge n. 165 del 2004 pone solo alcune «determinazioni generiche circa il sistema elettorale in senso stretto» – vi sono due possibili interpretazioni: «o si ritiene che il legislatore statale abbia consapevolmente voluto lasciare all'autonomia regionale, salvo ovviamente il rispetto dei limiti costituzionali, una vasta potestà legislativa in materia elettorale o, al contrario, la legge 165/2004 deve essere interpretata come riferita al solo sistema elettorale in senso stretto (...) con la conseguenza che i principi in materia di legislazione elettorale di contorno debbono essere desunti dal complesso della legislazione statale vigente in materia».

Vale solo la pena ricordare che – prima dell'entrata in vigore della legge n. 165 del 2004 – la giurisprudenza costituzionale si è orientata nel senso di ammettere un intervento regionale in materia elettorale «nel rispetto dei principi che si ricavano (*genericamente ed indistintamente*) dalla preesistente legislazione statale» (Corte cost., sent. 282/2002). Se, dunque, la Corte costituzionale sembra non circoscrivere gli atti da cui la Regione deve trarre i principi, accorta ci sembra quella parte della dottrina che ha mostrato dubbi su tale operazione. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare* 2000, 620, il quale ha escluso che nella materia elettorale «principi espressi («stabiliti», cioè, dalla legge-cornice) possano essere sostituiti da principi *impliciti* (induttivamente ricavabili dal *corpus* della legislazione statale)». Nella stessa direzione vanno le considerazioni espresse da S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 581 e ss. L'A. considera «problematica» la possibilità che, in caso di inadempimento da parte del legislatore statale, i principi possano essere desunti dalle leggi vigenti, poiché «attesa l'eterogeneità delle discipline elettorali vigenti nella materia, l'insieme dei principi non riuscirebbe a delimitare le scelte regionali e finirebbe con l'avere un carattere meramente indicati». Inoltre, E. STRADELLA, *La “materia elettorale regionale” tra legge regionale e altre fonti*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, 9 (nota 12), dove l'A. scrive che «ci sarebbe comunque da chiedersi quali indirizzi potrebbero trarre, o avrebbero potuto trarre le Regioni prima dell'entrata in vigore della legge quadro n. 165/2004, dall'intera legislazione statale in materia elettorale, dato il considerevole tasso di schizofrenia del legislatore sul punto».

<sup>64</sup> G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale fra Stato e Regioni*, cit., 45; E. STRADELLA, *La “materia elettorale regionale” tra legge regionale e altre fonti*, cit., 10.

legge, la disciplina appena richiamata modifica ed integra le disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica riguardo ad alcuni aspetti del procedimento elettorale e segnatamente, il prolungamento dell'orario di votazione, l'adeguamento degli onorari spettanti ai componenti degli uffici elettorali di sezione, nonché alcuni profili riguardanti aspetti logistici delle cabine elettorali. Benché si tratti di modifiche espressamente volte a modificare aspetti del procedimento delle elezioni relative alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, l'articolo 4 della legge in oggetto aggiunge che le medesime disposizioni «si applicano nelle Regioni a statuto ordinario, con riferimento alle elezioni regionali, fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali che saranno emanate in materia». Si lascia, dunque, intendere che le Regioni possono legiferare riguardo ad aspetti del procedimento elettorale.

Gli elementi finora evidenziati sono forse indicativi dell'impossibilità (se non anche dell'inutilità) di far coincidere la dizione utilizzata dalla Costituzione con la nozione politologica di «formula elettorale», né tanto meno con quella di «legislazione elettorale» in senso lato. Al contrario, bisogna forse correre il rischio di “sganciare” il concetto di sistema di elezione da formule politologiche e di intenderlo piuttosto come l'insieme di «tutte le regole necessarie a rendere operativo il procedimento elettorale per la preposizione alla carica di consigliere regionale, nelle sue diverse fasi»<sup>65</sup>. Dunque, non la sola disciplina della trasformazione dei voti in seggi, ma neanche il complesso della legislazione in materia elettorale.

---

<sup>65</sup> Così, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 470. L'A. fa notare che «mentre alcuni oggetti inclusi nella nozione di sistema elettorale, ma non di formula elettorale – come la definizione delle circoscrizioni, la previsione di eventuali voti di preferenza e più in generale la regolazione della fase preparatoria del procedimento elettorale e delle modalità di espressione del suffragio – non possono non rientrare in una nozione di “sistema di elezione” ex art. 122.1 che individui un ambito materiale in sé compiuto, altri oggetti, rientranti nel concetto di “sistema elettorale” (...), quali ad es. le elezioni primarie, sono un dato eventuale, senza il quale un sistema elettorale può esistere e funzionare compiutamente». La «nozione costituzionale» di sistema di elezione, pertanto, a parere dell'A. è «più ampia di quella politologica di “formula elettorale”, ma probabilmente non si estende a ogni profilo della c.d. legislazione di contorno».

#### 2.4. LEGGE ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO: IL TENTATIVO DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI DELIMITARE I RISPETTIVI AMBITI DI COMPETENZA

Non vi è dubbio che la delimitazione del concetto «sistema di elezione», già di per sé difficoltosa, sia resa ancora più complicata dalla stretta correlazione della materia elettorale con quella della forma di governo.

Sui nessi fra la competenza in materia elettorale e la determinazione della forma di governo (e sulla distribuzione delle competenze prevista dal novellato Titolo V) – ai quali la dottrina si è a lungo dedicata<sup>66</sup> – si è da ultimo soffermata la stessa Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 2 del 2004, sullo statuto della Regione Calabria, il Giudice delle leggi ha, anzitutto, richiamato la “distribuzione” della competenze indicata dalla Carta costituzionale, ricordando che «il primo comma dell’art. 122 della Costituzione determina, in parte esplicitamente ma in parte implicitamente, un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali. Anzitutto, dispone che la legge della Repubblica stabilisce i principi fondamentali in tema di “sistema di elezione” e di determinazione dei “casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali”; e sui medesimi temi viene al contempo riconosciuta una competenza del legislatore regionale per tutta la parte residua»<sup>67</sup>. Inoltre, continua la Corte, l’articolo 122 prevede altresì che sia la legge statale a stabilire la durata degli organi elettivi.

In questo quadro, va detto per inciso, «la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto seppur significativo» (...) «Più in generale, sono le

---

<sup>66</sup> Fra tutti, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 644. Con specifico riferimento ai nessi fra forma di governo e sistema elettorale in seno alle Regioni, G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, cit., 42 e M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 223 e 464 e ss. Sui limiti di sistema con riferimento alla forma di governo regionale, E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in P. Cavaleri (a cura di), *Temî di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, 258.

<sup>67</sup> Fra i numerosi commenti alla sentenza 2 del 2004, A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)*, in *www.federalismi.it*, 6/2004; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *www.federalismi.it*, 4/2004; M. OLIVETTI, *Requiem per l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; nonché, nella stessa *Rivista*, R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali* e L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*.

scelte statutarie in tema di fonti normative (...) e di forma di governo regionale che possono indirettamente condizionare la legislazione elettorale regionale»<sup>68</sup>.

Certo è, a parere della Corte, «che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell’art. 123 ed il primo comma dell’art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, 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» e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa.

«Anzi, - afferma la Corte - il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell’art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l’esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie». E’, dunque, da escludere che il legislatore regionale possa inserire nello statuto norme che «determinino direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione» (oggetto della competenza elettorale) o che «determinino in modo diverso dal primo comma dell’art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale»<sup>69</sup>.

Se, da un lato, dunque, la Corte costituzionale esclude tassativamente la possibilità che lo statuto regionale detti disposizioni in materia elettorale,

---

<sup>68</sup> Il riferimento è alla pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto che spetta allo statuto regionale «la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni», in quanto istituto che «riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto» (si veda, sentenza n. 196 del 2003, nonché il paragrafo 2.5.4 del nostro lavoro).

<sup>69</sup> I virgolettati sono tratti dal «Considerato in diritto» della sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale.

dall'altro è la stessa Corte a sottolineare come inevitabilmente le scelte statutarie in tema di fonti normative e di forma di governo regionale sono in grado di condizionare – seppure indirettamente – la legislazione elettorale regionale.

Se quella appena richiamata è, senz'altro, la pronuncia in cui più esplicitamente e più approfonditamente la giurisprudenza costituzionale ha cercato di meglio chiarire i confini fra le due competenze, non sono mancate altre decisioni in cui la Corte ha (se non altro) escluso che alcuni elementi possano rientrare nella forma di governo e, dunque, possano essere disciplinati dalla fonte statutaria<sup>70</sup>.

Di seguito, prima di cercare di individuare gli oggetti della forma di governo e, in particolare, gli spazi lasciati allo statuto per incidere sulla legge elettorale, sulla base soprattutto delle pronunce della giurisprudenza proveremo, al contrario, a ricavare “cosa non è” oggetto della competenza statutaria.

Due sono, in particolare, gli aspetti su cui l'attenzione della dottrina si è a lungo soffermata: la limitazione dei mandati per il Presidente della Giunta<sup>71</sup> e l'incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere. La scelta di inserire le due disposizioni, rispettivamente, fra i principi fondamentali in materia di ineleggibilità e di incompatibilità (*ex l. n. 165/2004*) ha infatti trovato il legislatore nazionale in disaccordo con buona parte degli interpreti (ma, a quanto sembra, non con la Corte costituzionale)<sup>72</sup>.

E' di tutta evidenza come la previsione della «non immediata rieleggibilità» del Presidente della Giunta allo scadere del secondo mandato consecutivo incida sulla forma di governo e, in particolare, sull'utilizzo del cosiddetto *simul stabunt, simul cadent*.

---

<sup>70</sup> Alcuni degli elementi sui quali ci soffermeremo sono stati, peraltro, già richiamati al Capitolo 1, nel trattare dei principi dettati dalla legge cornice.

<sup>71</sup> Si ricorda che la previsione di un limite all'elezione del vertice dell'esecutivo era stata introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento dalla disciplina dell'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti di Provincia, di cui alla legge n. 81 del 1993. L'articolo 2 della legge del 1993 ha, infatti, previsto la non immediata rieleggibilità del sindaco dopo due mandati. Tale disciplina, successivamente, è stata corretta dalla legge n. 120 del 1999, che ha previsto la non immediata rieleggibilità dopo due mandati pieni o dopo tre, nel caso uno dei primi due mandati abbia avuto una durata inferiore a due anni e mezzo.

<sup>72</sup> Per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 258, a parere del quale la fonte abilitata a regolare la materia, «che attiene alla forma di governo in senso stretto, rientra nella competenza dello statuto e non della legislazione statale e regionale». *Contra*, L. INVERSINI, *Limiti alla rieleggibilità dei «governatori» delle Regioni*, in *L'amministrazione italiana*, 2000, 1403 e ss.

La fissazione di un limite alla propria rieleggibilità è, infatti, chiaro che condizionerebbe il Presidente della Giunta nell'esercizio del potere di scioglimento del Consiglio, legato alla presentazione delle proprie dimissioni. Un Presidente al suo secondo mandato è, infatti, probabile che non utilizzerebbe le proprie dimissioni per sciogliere il Consiglio<sup>73</sup>.

Sul punto, tuttavia, la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 2004 – ancor prima che il legislatore adottasse la legge di principio – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione dello statuto calabrese, laddove fissava a due il limite di mandati consecutivi del Presidente della Giunta.

Analoghe considerazioni sono state svolte con riferimento al principio che stabilisce la possibilità (eventuale) per il legislatore regionale di prevedere l'incompatibilità fra la carica di consigliere e quella di assessore. Anche in questo caso sono evidenti i nessi con le scelte in materia di forma di governo<sup>74</sup> e, tuttavia, la Corte costituzionale ha ritenuto che la previsione di tale incompatibilità sia di competenza della legge elettorale<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup>Sul tema rinviamo a quanto già detto nel Capitolo 1, circa la possibilità di far rientrare la limitazione dei mandati fra le cause di incandidabilità.

<sup>74</sup> S. TOSI, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 971; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge recante disposizioni di attuazione dell'art. 122, comma 1, della Costituzione*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 310. Inoltre, G. ROSA, *Commento all'articolo 3*, in B. Caravita (a cura di), cit., 79.

Un esempio del necessario “coordinamento” fra statuto e legge elettorale sul punto è riscontrabile nella possibilità (di fatto prevista in alcuni statuti) di prevedere assessori esterni, o un limite agli assessori esterni. E' evidente, infatti, che se lo statuto prevede solo assessori esterni al Consiglio, l'introduzione di tale incompatibilità risulta a priori esclusa.

<sup>75</sup> Il riferimento è alle sentenze n. 378 e n. 379 del 2004, con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, commi 1 e 2, dello statuto Umbria e dell'articolo 45, comma 2, dello statuto Emilia Romagna, che prevedevano entrambi l'incompatibilità fra la carica di consigliere e quella di assessore. Si legge nella decisione della Corte che «l'art. 122 Cost. riserva espressamente alla legge regionale, “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”, la determinazione delle norme relative al “sistema di elezione” e ai “casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali” senza che si possa distinguere fra ipotesi di incompatibilità “esterne” ed “interne” all'organizzazione istituzionale della Regione». Invero il Giudice delle leggi ammette che «le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, ma occorre rilevare che il riconoscimento nell'articolo 123 Cost. del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'art. 122 Cost. e che quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'art. 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria». In quest'ottica, però, è interessante notare come invece non sia stato impugnato l'articolo 63 dello

## 2.5. COSA «RIMANE» AGLI STATUTI REGIONALI ... (PER «CONDIZIONARE» IL SISTEMA DI ELEZIONE)?

L'analisi finora compiuta – alla ricerca degli elementi costitutivi del «sistema di elezione» – ha evidenziato come la dilatazione ad opera della giurisprudenza costituzionale dell'ambito materiale riservato alla legge elettorale abbia finito per sottrarre alla disciplina statutaria anche alcuni profili che certamente svolgono un ruolo determinante nella classificazione della forma di governo.

Nelle righe che seguono, al contrario, al fine di delimitare ulteriormente lo spazio riservato al legislatore regionale, proveremo ad individuare fra i contenuti della forma di governo quelli che direttamente (o indirettamente) incidono sulla disciplina elettorale<sup>76</sup>.

### 2.5.1. *Il Presidente della Giunta: elezione diretta o indiretta?*

All'elezione del Presidente della Giunta abbiamo già accennato. Benché sul punto il primo e l'ultimo comma dell'articolo 122 della Costituzione siano poco coordinati, la scelta in merito alle modalità di elezione del Presidente della Regione, in quanto «scelta centrale sulla forma di governo», sembra (anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dopo la sentenza n. 2 del 2004) spettare alla fonte statutaria<sup>77</sup>.

---

statuto umbro, ai sensi del quale «il Presidente eletto può essere rieletto solo per un altro mandato consecutivo», nonostante anche questo ambito rientri nella competenza elettorale.

<sup>76</sup> Emblematica è a questo proposito la vicenda toscana, dove proprio la consapevolezza delle strette connessioni tra i contenuti delle disposizioni statutarie relative alla forma di governo e le scelte contenute nella legge elettorale hanno fatto concordare tutti i gruppi consiliari circa la necessità di far procedere parallelamente l'esame dei due atti. Non a caso, infatti, in Toscana lo Statuto è stato approvato in prima lettura solo dopo il raggiungimento di un accordo abbastanza definito sulle nuove regole elettorali. Sul punto, una ricostruzione dei tempi di approvazione, in G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2004, 692 e ss.

<sup>77</sup> Della questione, al momento dell'approvazione della modifica costituzionale, si era occupato A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, 1067. L'A. dopo aver messo in evidenza i dubbi interpretativi aperti dal «quadro complessivo delle fonti variamente abilitate ad intervenire nel “campo” dell'organizzazione», con riguardo specifico all'elezione del Presidente della Giunta ritiene che trattandosi delle «modalità di composizione dell'apparato di vertice regionale, che dell'organizzazione (...) costituisce la parte più immediatamente espressiva e qualificante (...) nel momento stesso i cui la Costituzione se ne spoglia, demandando ogni decisione al riguardo ad altra fonte, sembra essere del tutto conforme alla natura *materialmente* costituzionale della disciplina in oggetto che essa sia fatta oggetto di una regolazione “a prima battuta” ad opera dello statuto, la fonte “costituzionale” di ciascun ente regionale».

Senza addentrarci nel tema (vastissimo) della forma di governo, che ci allontanerebbe dall'oggetto specifico del nostro lavoro, ci sia almeno consentito richiamare, fra le accezioni utilizzate dalla dottrina per definire la forma di governo, quelle che ci sembrano più significative ai nostri fini.

Nel richiamare il concetto di «forma di governo», infatti, è bene specificare che intendiamo fare riferimento ai «rapporti fondanti tra gli organi costituzionali dello Stato»<sup>78</sup> ovvero ai «caratteri giuridici essenziali che presenta l'insieme delle strutture organizzate» entro un determinato sistema politico e con riferimento ad una specifica forma economico-sociale<sup>79</sup> e, ancora, con specifica attenzione alla «forma di governo regionale», ci riferiamo alle «modalità di costituzione degli esecutivi regionali» alla loro «relazione con l'organo legislativo, nonché (al)l'articolazione interna e (al)le competenze dei consigli»<sup>80</sup>.

Se, dunque, quelli appena richiamati sono i concetti cui facciamo riferimento nel tentare di delimitare i contenuti della forma di governo rispetto a quelli della disciplina elettorale, il dubbio in merito alla questione della fonte a cui spetta la scelta originaria circa le modalità di elezione del Presidente della Giunta sembra pacificamente risolversi con il ritenere che si tratta di una scelta propria dei contenuti della forma di governo e, dunque, di competenza della fonte statutaria.

Non altrettanto pacifica è stata invece, per un lungo periodo, la soluzione di un'altra questione, a quest'ultima connessa, ossia della fonte abilitata a disciplinare le modalità concrete di disciplina del sistema elettorale<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> G. U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, 12.

<sup>79</sup> Con specifico riferimento alla forma di governo regionale, si veda G. PITRUZZELLA, *Forme di stato e forme di governo (voce) – II) Forma di governo regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, 2. Sul concetto di «forma di governo regionale», G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 12, Torino, 2002, 119 e ss., in cui l'A. sottolinea la novità introdotta dalla riforma del Titolo V, che ha inserito la dizione «forma di governo» in Costituzione, dando così a questa espressione una valenza diversa rispetto a quella utilizzata fino a questo momento, cioè un espediente classificatorio.

<sup>80</sup> A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Premessa*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., 8.

<sup>81</sup> La dottrina in proposito ha avanzato due soluzioni. Secondo alcuni, per evitare interferenze reciproche fra le fonti regionali, le due scelte (modalità di elezione e disciplina concreta) devono essere affidate a fonti differenti (in questo senso si è espresso, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del Diritto*, 2000, 117); altra parte, invece, (R. TOSI, *Le leggi statutarie delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca*

Questo quesito, sul quale la dottrina si è a lungo interrogata, sembra però trovare una soluzione chiara nella legge di attuazione dell'articolo 122 della Costituzione (la l. n. 165/2004), ai sensi della quale «Le Regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale (...)».

### 2.5.2. *La legge elettorale: fonte rinforzata?*

Dal punto di vista procedurale, allo statuto è consentito introdurre disposizioni riguardo alle maggioranze o a determinati requisiti procedurali necessari ai fini dell'approvazione della legge elettorale<sup>82</sup>. E' ovvio che disposizioni di tal fatta rappresentano un tentativo di introdurre meccanismi in grado di garantire un «consenso trasversale»<sup>83</sup> sulla legge elettorale, sottraendola dalle decisioni della sola maggioranza consiliare<sup>84</sup>.

E' il caso, ad esempio, dello statuto Piemonte – che prevede la maggioranza dei tre quinti – di quello Liguria – dove è prevista la maggioranza dei due terzi – o, ancora, di quelli delle Regioni Umbria, Lazio, Puglia e Calabria, che richiedono per l'approvazione della legge elettorale la maggioranza assoluta.

### 2.5.3. *Il numero dei consiglieri regionali e il «limite» degli assessori «esterni»*

Prima della modifica del Titolo V, il numero dei consiglieri regionali – come stabilito dalla stessa Costituzione – era previsto dalla legge elettorale statale. In seguito alla riforma costituzionale e nel silenzio del nuovo articolo 122 si ritiene che la determinazione del numero dei componenti del Consiglio spetti allo

---

*di una nuova identità*, Milano, 2001, 50 e ss.), circoscrivendo il termine «elezione» alle sole votazioni di tipo popolare, distinguono le fonti competenti a seconda che la Regione intenda confermare l'elezione diretta – in tal caso ritenendo che la disciplina possa essere contenuta nelle leggi elettorali – o se piuttosto intende ritornare all'elezione consiliare, ritenendo al contrario che in tal caso la competenza ricada tutta in capo allo statuto.

<sup>82</sup> Riguardo alla natura rinforzata della legge elettorale, la dottrina ha ricordato che lo statuto incontra il limite di prevedere aggravamenti procedurali più intensi di quelli previsti per l'approvazione dello statuto stesso. Così, G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., 65.

<sup>83</sup> E. STRADELLA, *La «materia elettorale regionale» tra legge regionale e altre fonti*, cit.

<sup>84</sup> Sulle fonti rinforzate e sulla possibilità di fonti rinforzate regionali, S. CALZOLAIO, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, ora anche in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, 2007.

Statuto<sup>85</sup>. Ed in effetti tutte le Regioni, nell'adottare i nuovi Statuti, hanno esercitato (peraltro in modo discutibile) questa competenza<sup>86</sup>.

Sebbene sul punto la giurisprudenza costituzionale non abbia avuto modo di esprimersi direttamente, nella pronuncia con la quale la Corte si è espressa riguardo al giudizio di legittimità sollevato dal Governo sulla legge elettorale marchigiana è possibile ricavare dei suggerimenti.

Con la sentenza n. 3 del 2006 la Corte costituzionale si è, infatti, pronunciata in merito all'articolo 4, comma 1, della legge 27 del 2004 della Regione Marche, laddove era previsto che «il Consiglio regionale è composto da 42 consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale». Nel dirimere la questione, la Corte ha dichiarato non fondata la questione, dal momento che la legge elettorale, nel fissare il numero dei consiglieri, altro non fa che “ribadire” il numero dei componenti già previsto dallo statuto.

Altra questione è, poi, quella della composizione della Giunta. Se è vero, infatti, che la nomina degli assessori è attribuita dalla stessa Costituzione al Presidente della Giunta, è altresì vero che allo statuto rimane la possibilità di limitare l'ambito di scelta del capo dell'esecutivo, ad esempio prevedendo vincoli alla nomina di assessori esterni<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Sulla potestà dello statuto di determinare il numero dei componenti del Consiglio, la dottrina si è espressa fin da subito in maniera conforme. Fra gli altri, C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., e M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 237, G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del presidente e dei componenti della Giunta*, cit., 67.

<sup>86</sup> In proposito, R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); in cui l'A. fa notare che tutte le Regioni hanno innalzato (a volte eccessivamente) il numero dei Consiglieri.

<sup>87</sup> In proposito, in tutti gli statuti si registra un'apertura a componenti esterni, ma in molti vengono previsti dei limiti: ad esempio, lo statuto calabrese, laddove si stabilisce che «Il numero degli Assessori esterni non può essere complessivamente superiore a due unità»; e lo statuto della Regione Abruzzo, nel quale è previsto che «Il numero degli Assessori esterni non può essere complessivamente superiore al 25% dei componenti la Giunta» (composta massimo da 12 assessori).

Critico sul punto, C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., 28, a parere del quale «la cosa aveva una sua logica quando la Giunta doveva essere composta di consiglieri: e dunque era ragionevole che non si potesse impegnare in funzioni di governo più di un certo numero di membri dell'assemblea, stante il numero ristretto dei componenti (...) oggi l'unica possibile motivazione è di tipo falsamente moralistico».

#### 2.5.4. *Prorogatio*

La durata degli organi elettivi regionali – l’abbiamo già visto – è fissata, per espressa previsione costituzionale, dalla legge statale di attuazione dell’articolo 122<sup>88</sup>. Rientra, però, fra gli aspetti di funzionamento degli organi elettivi e, dunque, fra gli oggetti della forma di governo, la disciplina della continuità e della *prorogatio* degli organi stessi<sup>89</sup>.

La riforma costituzionale non detta disposizioni specifiche in materia di *prorogatio*. L’occasione per porre una serie di paletti e delimitare gli spazi di competenza in materia è stata offerta alla Corte costituzionale da due ricorsi promossi dal Governo nei confronti di due leggi regionali: la legge 15 marzo 2002, n. 14 della Regione Calabria («Disposizioni sulla *prorogatio* degli organi regionali») e la legge 19 marzo 2002, n. 1 della Regione Abruzzo («Disposizioni sulla durata degli Organi e sull’indizione delle elezioni regionali»). La prima

---

<sup>88</sup> Nonostante, sul punto, la Costituzione sia puntuale, la giurisprudenza costituzionale ha rimarcato l’attribuzione di detta competenza, ribadendo nella sentenza n. 196 del 2003 che «la disciplina della durata in carica del Consiglio è infatti attribuita, dall’art. 122, primo comma, della Costituzione, alla competenza della legge statale. Né, evidentemente, spetta alla legge regionale non tanto riprodurre la norma statale, quanto prevedere la competenza ed il contenuto della legge statale (...)».

<sup>89</sup> Sulla continuità dei Consigli regionali, F. GABRIELE, *Elezioni – V) Elezioni regionali*, cit., 11 e ss. Si ricorda che la disposizione di cui alla legge n. 108 del 1968, ai sensi della quale i Consigli «esercitano le loro funzioni fino al quarantaseiesimo giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione» a lungo è stata letta nel senso di escludere la continuità dei Consigli. Peraltro, parte della dottrina (per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1973, 219 e ss.) riteneva tale scelta corretta, dal momento che la Costituzione nulla disponeva al contrario.

Più di recente, però, la stessa dottrina (L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 304 e ss.) ha tratto la conclusione che benché esclusa dalla legge, la *prorogatio* è stata introdotta dalla Corte costituzionale. Il riferimento è in particolare a due pronunce: la sentenza n. 468 del 1991 nella quale si afferma esplicitamente che «se i Consigli sono abilitati a svolgere tutte le funzioni loro spettanti fino al 46° giorno antecedente al giorno fissato per le elezioni ai fini del loro rinnovo, dopo tale data e fino alla loro cessazione essi dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*». Il principio di rappresentatività, alla luce del quale un’Assemblea rappresentativa non può «vincolare quelle successive alle decisioni prese da essa» - chiarisce la Corte in una successiva sentenza del 1995, la n. 515 – deve essere bilanciato con il principio di continuità funzionale dell’organo, che esclude che «il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino comportare una indiscriminata e totale paralisi dell’organo stesso». Sulla sentenza n. 515 del 1995, si veda il commento di E. GIANFRANCESCO, *Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 2683 e ss.

Prima ancora delle pronunce giurisprudenziali, già la legge costituzionale n. 1 del 1972 si era pronunciata sul tema della continuità, con riferimento ai soli Consigli delle Regioni speciali. L’articolo 4 della legge appena citata prorogava, infatti, i poteri della precedente Assemblea siciliana e dei precedenti Consigli delle Regioni speciali fino alla riunione della nuova Assemblea e dei nuovi Consigli.

stabiliva, in caso di scioglimento del Consiglio, la proroga dei poteri di Presidente, Giunta e Consiglio «fino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione e del nuovo Consiglio regionale». L'altra (la legge abruzzese) recepiva e modificava il contenuto della legge elettorale statale, prevedendo disposizioni che incidevano anche sulla durata e sulla *prorogatio* del Consiglio regionale.

La Corte con la sentenza n. 196 del 2003 chiarisce, anzitutto, che essendo «parte della disciplina della forma di governo regionale», l'eventuale «*prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni», come anche degli eventuali limiti all'attività degli organi prorogati, spetta alla fonte statutaria, allo stesso modo di come è la Costituzione la fonte abilitata a regolare la *prorogatio* delle Camere<sup>90</sup>.

Spetta, dunque, allo statuto l'individuare del *dies ad quem* in cui cessa la *prorogatio*<sup>91</sup>, come anche la specificazione dei poteri degli organi in *prorogatio*<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> A parere della Corte, infatti, «non può condividersi la tesi secondo cui tale competenza sarebbe attribuita alla legge statale, cui spetta, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost. stabilire "la durata degli organi elettivi" regionali», poiché «l'istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (...), non incide infatti sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto». La Corte chiarisce, inoltre, che anche nel caso di annullamento giurisdizionale della elezione, la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali fino alla nuova elezione rientra in linea di principio nella competenza statutaria della Regione. In questo caso, però, - specifica la Corte costituzionale - si verifica non la scadenza o lo scioglimento o la rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti ed in carica, ma il venir meno *ex tunc*, secondo i principi, dello stesso titolo di investitura dell'organo elettivo.

Si ricorda che, in realtà, il caso di annullamento delle operazioni elettorali dopo l'elezione del Consiglio, non ha avuto finora una disciplina apposita. Tanto che, nel caso dell'annullamento delle elezioni regionali in Molise, il Governo, invocando il carattere necessario dell'ente con la conseguente necessità di assicurare il compimento degli atti improrogabili, nel silenzio dello statuto regionale, e i «poteri residuali del Governo», in base ad un «principio generale dell'ordinamento che attribuisce al Governo un potere di intervento per assicurare l'adempimento degli obblighi attinenti a interessi di rilievo costituzionale», dispose (con il d.P.R. 16 luglio 2001, recante «Disposizioni per assicurare il compimento di atti urgenti e improrogabili da parte della Regione Molise») che la Giunta e il Presidente, la cui elezione era stata annullata, provvedessero «agli atti urgenti e improrogabili sino alla proclamazione del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione».

Per un commento della sentenza n. 196 del 2003, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1269 e ss.

<sup>91</sup> Per quanto riguarda l'individuazione del *dies ad quem* per la cessazione della *prorogatio* del Consiglio regionale, si segnalano gli statuti Lazio (art. 28) e Liguria (art. 25) entrambi i quali prevedono che i consiglieri restano in carica «fino all'insediamento del nuovo Consiglio». A differenza degli statuti Puglia (art. 24), Calabria (art. 18), Umbria (art. 44) e Toscana (art. 7) nei quali la proroga dei poteri del «vecchio» Consiglio è prevista «fino alla data di proclamazione degli eletti».

Diversa – chiarisce la Corte nella medesima pronuncia – è, però, la situazione nell'ipotesi di scioglimento o rimozione "sanzionatori", previsti dall'art. 126, primo comma, della Costituzione. In tal caso «trattandosi di un intervento repressivo statale (...) è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii (...) non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale»<sup>93</sup>.

#### 2.5.5. *Formazione dei gruppi e garanzie per l'opposizione*

L'ambito in cui si fanno ancora più evidenti le intersezioni e le reciproche influenze fra legge elettorale e disposizioni statutarie è, senz'altro, quello delle

---

Quanto, invece, alla *prorogatio* della Giunta si segnalano gli statuti Lazio (art. 45) e Toscana (art. 33) laddove è previsto che «Il Presidente della Regione e la Giunta durano in carica fino alla proclamazione del Presidente della Regione neoeletto».

La disciplina più organica in materia di «*prorogatio* degli organi regionali» è, senz'altro, quella dettata dallo statuto marchigiano, il quale nell'articolo 29 detta le disposizioni in materia. Prevede, in particolare, che «i poteri del Consiglio sono prorogati sino alla prima seduta successiva all'elezione del nuovo Consiglio», mentre «i poteri del Presidente e della Giunta sono prorogati sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Giunta». Nella medesima disposizione detta, poi, i limiti ai poteri degli organi in *prorogatio*, stabilendo che «il Consiglio esercita poteri limitati agli atti indifferibili e urgenti» a partire dal «quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura», come anche nei casi di scioglimento anticipato, previsto dall'articolo 126 della Costituzione, ad eccezione dei casi *ex* primo comma.

<sup>92</sup> Quanto ai poteri degli organi in *prorogatio*, oltre a quanto già segnalato con riferimento allo statuto marchigiano, si ricorda l'art. 45 della Regione Lazio in cui è previsto che fino alla nomina dei nuovi componenti della Giunta, «il Presidente della Regione neoeletto esercita anche le funzioni di competenza della Giunta limitatamente all'ordinaria amministrazione».

Un'ultima notazione sia consentita con riferimento all'articolo 48 dello statuto Emilia Romagna, ai sensi del quale «nei casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti» la Giunta provvede «all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea».

<sup>93</sup> In merito, il «vecchio» testo dell'articolo 126 della Costituzione che disciplinava, per l'appunto, il caso dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, disposto con decreto del Presidente della Repubblica - per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, per non aver corrisposto all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che avessero compiuto analoghi atti o violazioni, per impossibilità di funzionamento a seguito di dimissioni o impossibilità di formare una maggioranza, o infine per ragioni di sicurezza nazionale – prevedeva che col decreto di scioglimento fosse nominata una commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indicasse le elezioni entro tre mesi e provvedesse all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

regole dettate dagli statuti in merito alla formazione dei gruppi e alle garanzie per l'opposizione (*rectius*, opposizioni)<sup>94</sup>.

Il rilievo dato dagli statuti all'opposizione – tanto più alla luce di uno dei principi fondamentali dettati dalla legge n. 165 del 2004 con riferimento al sistema di elezione – non solo è in grado di incidere sul sistema elettorale, ma è indicativo di quanto il sistema regionale sia teso a garantire la rappresentanza delle minoranze.

La scelta per una forma di governo con l'elezione diretta del Presidente della Giunta con governo di legislatura muta il contesto istituzionale e sembra configurare l'adesione ad un sistema di governo caratterizzato da una sorta di bipolarismo fra due coalizioni di partito, destinate ad essere una maggioranza ed una opposizione. In un sistema di questo tipo è, dunque, opportuno chiedersi se e come è affrontato il tema dello «statuto dell'opposizione». In particolare, se vi sono incentivi alla coesione delle coalizioni (soprattutto di quella che ha perso le elezioni); se vi sono strumenti per favorire la funzione di opposizione; e se, nel complesso, vi sono le necessarie garanzie.

In altri termini, al di là del riconoscimento di specifiche prerogative ai consiglieri, le Regioni hanno pensato, riscrivendo gli statuti, di garantire con forme innovative la minoranza politica nell'esplicazione del proprio diritto-dovere di opposizione?

Naturalmente, il modo in cui le disposizioni statutarie incidono sulla disciplina elettorale (e viceversa) sarà tanto più comprensibile dopo che – nel Capitolo successivo – avremo visto come il legislatore regionale ha cercato di dare seguito nelle leggi elettorali ad uno dei principi posti dalla legge cornice (ossia, la garanzia delle minoranze). Intanto, ci limiteremo a verificare come nei testi statutari il tema delle garanzie per l'opposizione viene affrontato. Una trattazione – possiamo dire preliminarmente – senz'altro «variegata».

Fra gli statuti approvati ve ne sono alcuni che sul tema contengono esclusivamente clausole di rinvio<sup>95</sup>. Negli altri gli approcci sono differenti, il

---

<sup>94</sup> Approfonditamente sui temi delle garanzie per l'opposizione, P. L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di "opposizione parlamentare"*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 829 e ss; nonché, M. RUBECCHI, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 147 e ss. Oltre che G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 125 e ss.

alcuni casi si parla di diritti dell'opposizione, in altri di opposizioni e in altri ancora di diritti delle minoranze.

Volendo procedere per classificazioni, segnaliamo, anzitutto, che in molti statuti è prevista la «presidenza di minoranza» per le cosiddette «Commissioni di garanzia» o per le «Commissioni d'inchiesta»<sup>96</sup>. In altri è, poi, previsto che una minoranza possa richiedere l'istituzione di Commissioni d'inchiesta, la cui presidenza spetta ad un consigliere appartenente alla minoranza<sup>97</sup>.

Il solo statuto toscano prevede l'abbassamento del *quorum* di validità per il referendum abrogativo. Ovvero, stabilisce che il *quorum* venga fissato sulla base dell'elettorato attivo e che, quindi, la consultazione referendaria sia valida se vi ha partecipato la metà più uno dei votanti alle precedenti elezioni regionali.

Mentre, lo statuto della Regione Lazio introduce la possibilità per un terzo dei componenti del Consiglio della possibilità di richiedere al Comitato di garanzia statutaria un controllo in via preventiva sulla conformità delle leggi regionali allo statuto. Prevedendo che, in caso di parere negativo, il Consiglio possa riapprovare il progetto in questione con l'aggravio della maggioranza assoluta.

In alcuni statuti, - sui quali ci soffermeremo a breve - è, poi, possibile rintracciare il tentativo di delineare un più organico e preciso «statuto dell'opposizione».

In Piemonte, lo statuto contiene l'articolo 94, rubricato «Garanzie delle opposizioni», nel quale si legge che le «garanzie delle opposizioni sono assicurate dallo Statuto e dal Regolamento interno del Consiglio regionale che disciplina le modalità e gli strumenti del loro esercizio»<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> E' il caso di Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria e Marche (Lazio: il regolamento «deve assicurare l'effettivo esercizio dei diritti dell'opposizione»), i cui statuti altro non fanno che rinviare ai regolamenti consiliari!

<sup>96</sup> Lo statuto della Regione Emilia-Romagna attribuisce alle opposizioni la presidenza della Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali; lo statuto Abruzzese statuisce che la Commissione permanente che deve esercitare una funzione di vigilanza sulla realizzazione del programma e sull'attività dell'esecutivo è presieduta da un consigliere designato dall'opposizione.

<sup>97</sup> Lo statuto Calabrese prevede che la richiesta sia avanzata da almeno un decimo dei componenti del Consiglio; lo statuto Toscana un quinto dei componenti (benché la richiesta possa essere avanzata soltanto per due volte); lo statuto Marchigiano un terzo dei componenti e quello Ligure il 40%; la bozza dello statuto Campano prevedeva addirittura l'abbassamento del quorum ad un terzo per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, qualora la richiesta fosse stata avanzata da un gruppo dell'opposizione.

<sup>98</sup> Il comma 2, del medesimo articolo 94 dello statuto piemontese specifica che «Il Regolamento, in particolare, stabilisce le garanzie delle opposizioni in relazione:

a) ai tempi di lavoro del Consiglio per lo svolgimento dell'attività del sindacato di controllo;

La Regione Toscana ha inserito nella delibera statutaria un articolo rubricato «Ruolo delle minoranze», con il quale, oltre a prevedere una serie di garanzie quanto alla composizione delle commissioni consiliari e degli organismi di vigilanza e controllo, si prevede che il regolamento interno istituisca il «portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, e ne garantisce le funzioni».

L'articolo 49 dello statuto umbro, recante «Statuto delle opposizioni», rinvia al Regolamento interno del Consiglio regionale la disciplina degli istituti necessari ad assicurare le funzioni di opposizione ed in particolare quelle di proposta, di critica e di controllo. Prevedendo che, a tal fine, il Regolamento definisca: l'attivazione di strumenti che consentano una comunicazione ed una informazione tempestiva e completa; la programmazione dei lavori del Consiglio regionale e delle Commissioni che permetta l'inserimento e la discussione di atti e di proposte di legge presentate dalle opposizioni; l'assegnazione di spazi di tempo adeguati per illustrare e discutere progetti di legge presentati dalle opposizioni.

La carrellata esemplificativa che si è proposta ci è utile per evidenziare come, al di là delle varie «formule», più o meno ampie, utilizzate dalle Regioni, emerge di fondo – più o meno in tutti gli statuti - l'assenza di una visione unitaria di opposizione e la «confusione» fra opposizione e opposizioni, minoranza e minoranze. In nessuno statuto l'opposizione è espressamente definita in termini alternativi rispetto alla maggioranza di governo. La funzione di alternanza politica sembra passare in secondo piano. I nuovi statuti offrono poco rispetto alla necessità di ridefinire il ruolo dell'opposizione e dei Consigli in seguito al mutato contesto istituzionale. Se da un lato è evidente come alcune Regioni abbiano cercato di inserire strumenti coerenti, dall'altro è, altresì, evidente la grande confusione sul ruolo che l'opposizione consiliare è chiamata a svolgere<sup>99</sup>.

---

b) alle nomine, alle elezioni e alle designazioni di competenza del Consiglio e della Giunta regionale;

c) alla partecipazione nelle delegazioni e nelle occasioni di rappresentanza del Consiglio;

d) all'informazione sulle proposte e sulle attività».

<sup>99</sup> Basti notare che, soltanto in quattro statuti - Abruzzo, Liguria, Piemonte e Toscana - viene utilizzato il termine opposizione al singolare (facendo riferimento alla «maggiore minoranza»); in altri quattro statuti – Calabria, Emilia Romagna, Puglia ed Umbria – si parla di opposizioni (al plurale); mentre nelle rimanenti delibere statutarie si utilizzano i due termini in maniera non sempre coerente.

## CAPITOLO 3

### GLI AMBITI DISCIPLINATI DALLE «NUOVE» LEGGI ELETTORALI. CONFORMITÀ E SCOSTAMENTI RISPETTO ALLA NORMATIVA STATALE (TRANSITORIA)

**SOMMARIO:** **3.1.** Premessa. Un quadro d'insieme: i «problemi» non risolti dalla legislazione statale e i (possibili) obiettivi delle «nuove» leggi regionali; **3.2.** Indizione delle elezioni e convocazione dei comizi; **3.3.** Ripartizione ed assegnazione dei seggi alle circoscrizioni; **3.4.** Liste e candidature; *3.4.1.* «Pari opportunità»; *3.4.2.* Rappresentanza territoriale; *3.4.3.* Sottoscrizioni; *3.4.4.* Collegamenti, simboli e contrassegni; **3.5.** Esame ed ammissione delle liste e ricorsi; **3.6.** Schede elettorali e modalità di votazione; **3.7.** Spoglio dei voti; *3.7.1.* Clausola di sbarramento; *3.7.2.* Assegnazione dei seggi «maggioritari»; *3.7.2.a.* Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza in Puglia; *3.7.2.b.* Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza in Toscana; *3.7.2.c.* Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza nelle Marche; **3.8.** Un quadro d'insieme

#### 3.1. PREMESSA. UN QUADRO D'INSIEME: I «PROBLEMI» NON RISOLTI DALLA LEGISLAZIONE STATALE E I (POSSIBILI) «OBIETTIVI» DELLE «NUOVE» LEGGI REGIONALI

Dopo aver ricostruito il quadro normativo all'interno del quale collocare la potestà legislativa in materia elettorale che l'articolo 122 della Costituzione affida alle Regioni (*cap. I*) e delimitato l'oggetto di tale “materia elettorale”, anche ponendolo a raffronto con la disciplina elettorale statale (*cap. II*), nel presente capitolo ci proponiamo di soffermarci analiticamente sulle «nuove» discipline regionali.

Invero, al solo fine di individuare l'oggetto specifico del nostro lavoro, abbiamo già iniziato ad anticipare alcuni aspetti delle «nuove» leggi elettorali e, in particolare, ne abbiamo più volte evidenziato il carattere talvolta meramente modificativo ed integrativo rispetto alla disciplina statale.

Benché, dunque, spesso le normative regionali non siano discipline organiche, ma mere novelle della legge n. 108 del 1968 (e delle successive modifiche), ci sembra che i mutamenti dei meccanismi e dei procedimenti di voto siano in grado

di produrre sul procedimento elettorale e sul funzionamento dell'intero sistema politico-istituzionale cambiamenti, comunque, meritevoli di attenzione.

Ecco perché nell'esposizione che segue proveremo a svolgere una ricognizione e, poi, un'analisi delle novità regionali, volta ad indagare gli effetti (desiderati o indiretti) che le stesse hanno prodotto (o dovrebbero produrre) una volta applicate.

Nell'analisi che segue è bene ricordare che terremo, anzitutto, conto delle due discipline organiche (quelle delle Regioni Toscana e Marche<sup>1</sup>), nonché delle riforme elettorali «minori», ossia di Calabria, Lazio e Puglia. Ai soli fini metodologici, prima di procedere, ci sembra utile chiarire che l'approccio che si è scelto è quello di un'analisi non per disciplina, ma per "fasi". In altre parole, tenteremo di analizzare i sistemi elettorali nelle loro singole parti o, meglio, cercheremo di "scomporre" il momento elettorale (inteso nel suo complesso, e dunque come formula e procedimento) e di evidenziare di volta in volta gli aspetti di novità (talvolta, dove possibile, supportando la comparazione fra sistemi con i dati delle ultime consultazioni regionali)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricordiamo che nella Regione Marche, il nuovo statuto era stato approvato in seconda lettura il 4 dicembre 2004, ed è entrato in vigore tre mesi dopo, decorso il termine previsto dall'art. 123 della Costituzione per la promozione di un eventuale referendum. Il Consiglio regionale delle Marche aveva approvato una nuova legge elettorale il 16 dicembre 2004, ma la legge è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri, il 28 gennaio 2005, sulla base di motivazioni che riprendevano la sentenza n. 196/2003 della Corte Costituzionale, relativa alla Regione Abruzzo. Tale sentenza aveva valutato gli effetti derivanti, sulla potestà legislativa delle Regioni in materia di sistema elettorale, dalla mancanza di un nuovo statuto. La Corte, in quell'occasione, affermava testualmente essere «esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto», non escludendo tuttavia che le Regioni potessero modificare la disciplina delle leggi statali vigenti, purché tali modifiche riguardassero «aspetti di dettaglio». Il Consiglio regionale delle Marche prendeva atto dell'impugnazione governativa e, con la l. r. n. 5 del 1° febbraio 2005, stabiliva che la nuova legge elettorale regionale sarebbe stata applicata dopo l'entrata in vigore del nuovo statuto, e quindi con le elezioni regionali successive a quelle del 2005.

Nell'analisi delle discipline elettorali, invece, tralascieremo la legge elettorale della Regione Abruzzo, abrogata dal Consiglio regionale, in seguito all'impugnativa del Governo e sulla quale rinviamo a quanto già detto al § 1.4 del capitolo 1.

<sup>2</sup> Per essere ancora più chiari, e al fine di meglio consentire una comparazione con la disciplina statale – come già ricordato, ancora in vigore nella stragrande maggioranza delle Regioni – riprenderemo, in linea di massima, la suddivisione che abbiamo già utilizzato al capitolo II: ripartizione ed assegnazione dei seggi alle circoscrizioni; indizione delle elezioni; presentazione delle liste e delle candidature; esame ed ammissione delle liste e ricorsi; schede elettorali e modalità di votazione; spoglio dei voti; operazioni dell'ufficio centrale circoscrizionale e dell'ufficio centrale regionale; clausole di sbarramento; premio - eventuale - di maggioranza. L'approccio utilizzato ci sembra, peraltro, rispecchiare un'impostazione consolidata in dottrina, secondo cui le operazioni elettorali, per loro natura, si caratterizzano anzitutto come

Al fine di meglio comprendere i motivi che hanno spinto le Regioni a muoversi in determinate direzioni, preliminarmente, ci sia consentito ricordare brevemente quelle che sono state individuate come le principali «disfunzioni» – se così si può dire – del sistema elettorale statale, perché – nella maggior parte dei casi – è proprio partendo da queste che le Regioni si sono mosse nella modifica della disciplina elettorale.

In generale, l'analisi dei risultati elettorali delle consultazioni regionali del 1995 e del 2000 ha persuaso dottrina e attori politici di un funzionamento (abbastanza) positivo della disciplina elettorale statale<sup>3</sup>. Stando ai dati delle consultazioni del 1995 e del 2000 (le due elezioni successive all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta), la disciplina statale di elezione dei Consigli regionali è stata considerata, per molti versi, all'altezza delle aspettative e degli obiettivi che il legislatore si era prefissato<sup>4</sup>.

A partire dalle elezioni del 1995, il sistema politico regionale sembra anzitutto aver conseguito, insieme ad un più stabile livello di governabilità<sup>5</sup>, un assetto

---

«procedimentali», ossia composte da varie fasi e da numerosi sub-procedimenti. Così, L. CIAURRO, *Elezioni. III) Elezioni politiche: operazioni elettorali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XII, 1990, p. 5, il quale nell'ordinare le fasi del procedimento elettorale, ricorda come preliminare sia la «fase preparatoria» alle procedure elettorali, durante la quale si costituiscono gli organi, si predispongono le liste elettorali, e si depositano i contrassegni e le liste dei candidati. A questa segue poi una fase che è possibile definire «costitutiva», ossia quella in cui avvengono le operazioni di voto e di scrutinio, presupposti per arrivare alla proclamazione, atto conclusivo di questa seconda fase.

<sup>3</sup> Da ultimo, M. C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 73.

<sup>4</sup> Se la valutazione complessiva risulta positiva, non si possono sottacere le critiche che il sistema elettorale ha sollevato. In questo senso, S. VASSALLO, *Le giunte regionali in cerca di stabilità*, in A. Chiaramonte - R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, 2000, 77, a parere del quale «non si possono, in conclusione, trarre considerazioni entusiastiche in merito all'impatto del nuovo sistema elettorale delle Regioni a statuto ordinario sulla stabilità e il ricambio delle giunte». Lo stesso A., però, evidenzia come al contempo la legge n. 43 del 1995 «ha contribuito a ridurre l'instabilità di governo, riconducendo – in misure variabili – alla logica delle coalizioni alternative sistemi partitici regionali in fase di destrutturazione».

<sup>5</sup> Su concetto di governabilità, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte - R. D'Alimonte (a cura di), cit., 11 e 18. L'A. mette in evidenza come il concetto di «governabilità», nell'accezione corrente «è assimilato alla stabilità e indirettamente al rendimento degli esecutivi. In una accezione più ristretta, e più tecnica, si riferisce alla capacità di un sistema elettorale di produrre un risultato tale per cui ci sia sempre un vincente». A parere della stessa dottrina, invero, una maggiore governabilità è piuttosto da imputare alle innovazioni introdotte sul piano della forma di governo. Basti richiamare la forma di governo basata sul principio *simul simul*, insieme alla garanzia per la coalizione vincente di ottenere almeno il 55 per cento dei seggi del Consiglio, disposizioni che creano senz'altro le condizioni per una continuità

bipolare<sup>6</sup>. Accanto a due grandi coalizioni, nelle quali i partiti hanno via via imparato ad allearsi e sulle quali gli elettori hanno concentrato il loro voto, rimane però non arginato un elevato grado di frammentazione<sup>7</sup>.

Quello appena richiamato è, senz'altro, uno dei principali problemi non risolti dalla legislazione elettorale statale. A questo vanno poi ad aggiungersi una serie di ulteriori questioni: la complessità del sistema elettorale (anzitutto con riferimento ai meccanismi di assegnazione dei seggi)<sup>8</sup>; i problemi legati al premio di maggioranza, ossia il difetto di «monotonicità»<sup>9</sup> e la natura del «listino» regionale<sup>10</sup>; non ultimo, il problema dello «slittamento» dei seggi tra le circoscrizioni e la questione, ad esso connessa, relativa alla scarsa rappresentanza dei territori.

---

governativa. In questo senso, anche M. C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., 73.

<sup>6</sup> Mette bene in evidenza D'Alimonte (R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, cit., 29) che in Italia, a tutti i livelli della rappresentanza politica, si è consolidato un «modello di bipolarismo frammentato basato su due coalizioni *catch-all*, coalizioni “achiappatutto”». E' forse ancora troppo presto per tirare delle conclusioni, ma probabilmente questa affermazione andrà verificata alla luce delle ultime consultazioni nazionali dello scorso aprile.

<sup>7</sup> E' bene, comunque, evidenziare fin da subito che la riduzione della frammentazione partitica non era certo uno degli obiettivi che il legislatore statale del 1995 si era prioritariamente posto. Al contrario, probabilmente perché «congeniale alla realtà politica italiana», la legge n. 43 del 1995 contiene una serie di elementi che alimentano la frammentazione, non ultimo le soglie di sbarramento previste. P. FELTRIN - D. FABRIZIO, *Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici*, in S. Amorosino - G. Morbidelli - M. Morisi (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia: liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, 2002, 205 e ss; R. DE LUCA, *I sistemi elettorali regionali: effetti e comportamenti di voto*, Paper presentato al Convegno annuale della Sisp, Cagliari, 21-23 settembre 2005.

<sup>8</sup> M. GIAMPIERETTI, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSARE - A. DI BLASI - M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, 79 e ss. A parere dell'A. il sistema delineato dalla legge n. 43 del 1995 «tende a confondere l'elettore e a condizionarne in un certo senso le scelte».

<sup>9</sup> Il riferimento è all'effetto che talvolta consegue dall'attribuzione del premio di maggioranza, che in taluni casi consente ad una coalizione di conseguire più seggi avendo meno voti. Già all'indomani dell'approvazione della legge n. 43 del 1995, in dottrina (A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. Lucani - M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 251) era stato fatto notare che il premio di maggioranza è congegnato in modo tale che «l'aver conquistato meno seggi nella competizione proporzionale comporta il “premio” di un maggior numero di seggi in Consiglio»; G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2004, 201.

<sup>10</sup> Lungi dal rappresentare la «squadra» del Presidente, la lista regionale ha funzionato come una sorta di camera di compensazione, attraverso la quale garantire un seggio a candidati espressi, ad esempio, da partiti minori (che rischiano di non conquistare nessun seggio nella quota proporzionale). Si veda, A. DI GIOVINE - F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 40 e ss.

Su ciascuna delle questioni appena soltanto elencate avremo modo di soffermarci nel prosieguo, man mano che analizzeremo le modifiche introdotte dalle Regioni. Intanto, volendo completare il quadro di insieme già delineato al capitolo I, ricordiamo che – come la legge Tatarella n. 43 del 1995 – i «nuovi» sistemi elettorali introdotti dalle cinque Regioni richiamate sono tutti sistemi misti, caratterizzati dalla combinazione di elementi tipici del principio maggioritario e di quello proporzionale.

In tutti i nuovi sistemi elettorali regionali è, poi, possibile rintracciare meccanismi che incentivano al mantenimento di un assetto bipolare. Tutte le riforme attuate, infatti, mantengono gli elementi della legislazione elettorale che hanno concorso a concentrare l'attenzione di partiti ed elettori intorno a due coalizioni alternative: l'elezione diretta del Presidente della Giunta, il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento.

Su alcune più immediate differenze, di «forma», fra le nuove leggi elettorali abbiamo già avuto modo di soffermarci<sup>11</sup>. In questa sede ci limiteremo a ricordare due aspetti che emergono già da una prima superficiale analisi delle cinque discipline elettorali: la diversa tecnica normativa utilizzata dalle Regioni e le differenti dimensioni degli articolati legislativi. I due aspetti, peraltro (come è normale che sia), risultano a ben vedere correlati: in altri termini, in linea di massima, ad articolati di dimensioni ridotte corrispondono mere «novelle» della legge statale (è il caso di Calabria, Lazio e Puglia rispettivamente composte da un solo articolo di otto commi, dieci e dodici articoli), mentre laddove si è optato per riforme organiche e, per molti versi, autonome ci troviamo di fronte ad articolati di ampie dimensioni (così nelle Marche, dove la legge elettorale consta di 26 articoli, e in Toscana dove addirittura sono stati approvati due distinti provvedimenti legislativi: uno sul sistema elettorale e l'altro sul procedimento)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Si rinvia al Capitolo 1.

<sup>12</sup> A questo proposito, A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 844. L'A. fa notare che la portata innovativa delle cinque leggi elettorali è già riscontrabile dalle «dimensioni dell'articolato legislativo»: la legge della Calabria (n. 1, del 7 febbraio 2005) è composta da un solo articolo e da otto commi; quella del Lazio (l.r. n. 2, 13 gennaio 2005) da 10 articoli; da 12 articoli quella della Puglia (l.r. n. 2, 28 gennaio 2005), e da 26 quella delle Marche (l.r. n. 27, del 16 dicembre 2004). La Toscana, poi, ha approvato due distinte leggi, la n. 25 del 13 maggio 2004, relativa al sistema elettorale, e la n. 74 del 22 dicembre 2004, relativa al procedimento elettorale. Riguardo gli aspetti più propriamente legati al

Diverso anche il grado di «assunzione di responsabilità», mostrato dalle Regioni con riguardo alla gestione organizzativa<sup>13</sup>: vedremo, infatti, come nella stragrande maggioranza dei casi la gestione del procedimento elettorale sia rimasta a carico degli organi statali<sup>14</sup>.

Come vedremo a breve, poi, dove le Regioni sono intervenute più incisivamente è riguardo ad alcuni aspetti della formula elettorale, lasciando invece alla gestione statale tutto quanto attiene più propriamente al procedimento.

### 3.2. INDIZIONE DELLE ELEZIONI E CONVOCAZIONE DEI COMIZI

Presupposto di ogni altra operazione elettorale è l'atto di indizione delle elezioni e la convocazione dei comizi che – come abbiamo visto – la disciplina statale affidava, in un primo momento, al Commissario del Governo, poi (in seguito alla modifica del Titolo V) al Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie<sup>15</sup>.

---

procedimento, ricordiamo che soltanto la Regione Toscana ha adottato un apposito provvedimento, volto alla gestione degli aspetti procedurali: la legge regionale 23 dicembre 2004, n. 74, «Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)». Mentre, la Regione Marche – ricalcando il modello della disciplina statale – ha introdotto nella legge elettorale il Titolo II, rubricato «Procedimento elettorale». Anche nel caso toscano, comunque, il legislatore regionale nell'approvare la legge n. 74 del 2004 ha scelto di ripercorrere il Titolo III della legge n. 108 del 1968 (quello, appunto, sul «Procedimento elettorale») e di modificare, sostituire o integrare il testo (statale) a seconda delle diversità riscontrate nel sistema elettorale. Nel caso toscano, in particolare, il 31 gennaio 2005 la Regione e le prefetture Toscane hanno stipulato un'intesa, volta a definire i terreni comuni di gestione e quelli di rispettiva competenza, creando un apposito gruppo tecnico adibito alla cura dei vari aspetti operativi.

<sup>13</sup> A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, si sofferma sul punto, ricordando come l'orientamento espresso dal Governo in vista delle consultazioni elettorali del 3-4 aprile 2005 fosse quello di stipulare specifiche intese locali tra le Regioni e le rispettive prefetture. Ricorda Floridia che, in una riunione del 19 gennaio tenuta presso il Dipartimento per gli affari regionali, alla Presenza del Ministro e di un sottosegretario del Ministero dell'Interno, vista la notevole varietà di situazioni nelle varie Regioni, il Governo si impegnava a garantire la continuità della competenza statale nelle Regioni in cui non era in vigore una legislazione elettorale "autonoma" e a prestare alle rimanenti Regioni la propria collaborazione "tecnico-organizzativa".

<sup>14</sup> In Calabria e nel Lazio la gestione del procedimento elettorale è stata interamente affidata agli organi statali; in Puglia, è stato quasi del tutto delegato alle Prefetture. Ancora una volta, invece, la Toscana è stata l'unica Regione in grado di gestire – in collaborazione con le Prefetture – l'intera macchina organizzativa ed il procedimento elettorale.

<sup>15</sup> Nelle Regioni nelle quali una nuova legge elettorale regionale non ha stabilito diversamente, la data delle elezioni è fissata dal Governo ed i comizi elettorali sono convocati con decreto del Prefetto del capoluogo di Regione in qualità di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le

Scorrendo le fasi del procedimento elettorale di cui alla legge n. 108 del 1968, risulta evidente la complessità dei passaggi in cui si articola il procedimento elettorale. Tale puntuale sistema di regole, affidate ad una pluralità di soggetti competenti, rende difficile intervenire a modificare solo alcuni singoli passaggi. Ecco perché (avvedutamente), riguardo agli aspetti più direttamente legati all'organizzazione – se così possiamo dire – elettorale, le Regioni si sono (e soltanto in alcuni casi) limitate a modificare il procedimento laddove necessitava di essere adeguato in relazione alla nuova formula elettorale introdotta.

Con specifico riferimento alla fase di indizione delle elezioni, le «nuove» leggi elettorali apportano una modifica sostanzialmente coincidente: tutte affidano il potere di indizione delle elezioni al Presidente della Giunta. Nel caso della disciplina toscana, inoltre, il decreto presidenziale non si limita a fissare la data delle elezioni, ma ad esso è affidata la competenza ad indicare gli orari di apertura delle sezioni elettorali, nonché il «numero massimo dei candidati circoscrizionali di ciascuna lista provinciale»<sup>16</sup>.

---

autonomie (*ex-Commissario del Governo*). Nel caso delle ultime elezioni regionali del 2005, i decreti di convocazione ed i decreti che assegnano i seggi alle circoscrizioni e alla quota maggioritaria sono stati emanati dal Prefetto-Rappresentante dello Stato di ciascuna Regione intorno al 10 febbraio 2005, a seguito della deliberazione con la quale il Consiglio dei ministri del 3 febbraio 2005 ha indicato in domenica 3 e lunedì 4 aprile le due giornate nelle quali sarebbero avvenute le elezioni dei Presidenti delle Giunte regionali e dei Consigli regionali a statuto ordinario che il 15 aprile 2005 sarebbero scaduti per aver compiuto il quinquennio in carica. Per i medesimi giorni il Ministro dell'Interno, con proprio decreto del 4 febbraio 2005, ha fissato lo svolgimento dell'elezione diretta dei sindaci, dei Presidenti delle Province, dei Consigli comunali e dei Consigli provinciali. Anche nelle Regioni a statuto ordinario che con propria legge hanno attribuito l'indizione dei comizi elettorali al Presidente della Regione le consultazioni sono state convocate per il 3 e 4 aprile, in modo da svolgersi contemporaneamente a quelle amministrative. I decreti di convocazione emanati dai Presidenti di Regione hanno aderito alla nota 8 febbraio 2005 con la quale il Ministro dell'interno li aveva invitati a disporre tale contestualità.

<sup>16</sup> Art. 1, l.r. Tosc., 23 dicembre 2004, n. 74, «Norme sul procedimento elettorale». Vista la diversa formula elettorale adottata dalla Regione Toscana, il decreto non indica più il numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni, ma piuttosto fissa il tetto dei candidati che ciascuna lista può presentare. Ai sensi dell'articolo 8 della l.r. Tosc., 13 maggio 2004, n. 25, infatti, «il numero massimo di candidati circoscrizionali di ciascuna lista provinciale è determinato in misura proporzionale alla popolazione residente (...); a tal fine, si divide il numero degli abitanti della Regione per il numero dei seggi (63) e si stabilisce il numero massimo dei candidati circoscrizionali in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione (...). Ciascuna lista provinciale non può contenere un numero di candidati circoscrizionali inferiori ad un terzo del numero massimo sopra determinato». *Corsivo nostro*.

### 3.3. RIPARTIZIONE ED ASSEGNAZIONE DEI SEGGI ALLE CIRCOSCRIZIONI

A quanto abbiamo avuto modo di constatare, l'articolo 2 della legge n. 108 del 1968 commisura il numero dei componenti il Consiglio a cinque classi demografiche nelle quali è compresa la popolazione delle Regioni: si va dai 30 componenti nelle Regioni con un numero di abitanti inferiore al milione fino a 80 componenti nelle Regioni con un numero di abitanti superiore a sei milioni.

In seguito alle modifiche costituzionali, in realtà, la determinazione del numero dei componenti del Consiglio si ritiene sia una competenza statutaria<sup>17</sup>. Tuttavia, pur non trattandosi di un aspetto direttamente disciplinato dalla legge elettorale è chiaro quanto sia strettamente legato ad essa e come sia impossibile nella nostra trattazione prescindere.

L'aumento del numero dei componenti il Consiglio regionale costituisce un tratto comune dei nuovi statuti regionali<sup>18</sup>. Con riferimento alle disposizioni introdotte dalle Regioni che hanno, altresì, adottato una nuova legge elettorale, si può notare come sia la Calabria che il Lazio, quanto la Puglia e la Toscana abbiano innalzato, in maniera consistente, il numero dei Consiglieri regionali. E' tuttavia di una certa evidenza come laddove lo statuto fissa il numero (massimo) dei componenti del Consiglio, senza consentirvi eccezioni, si ponga un problema di compatibilità rispetto a quelle disposizioni (in particolare, delle leggi elettorali delle Regioni Calabria, Lazio e Puglia) che - mutuando la disciplina della legge statale n. 45/1995 e della legge costituzionale n. 1/1999 - consentono l'elezione di consiglieri regionali in soprannumero<sup>19</sup>. Più contenuto, invece, l'aumento previsto dallo statuto Marche, dove il numero dei consiglieri passa da 40 a 43.

---

<sup>17</sup> Rinviamo sul punto a quanto già detto al paragrafo 2.5.3 del capitolo 2.

<sup>18</sup> Spesso, come vedremo più avanti, l'incremento del numero dei componenti del Consiglio è stato giustificato dalla necessità (in assenza di ulteriori disposizioni) di garantire una maggiore rappresentanza ai territori regionali.

<sup>19</sup> Il fatto che quasi tutti gli statuti (ad eccezione di Calabria e Liguria) abbiano fissato il numero di componenti del Consiglio è stato messo in luce dalla dottrina, la quale ha sottolineato le possibili incongruenze fra tale previsione e l'applicazione di un sistema elettorale in cui, per garantire il conseguimento del premio di maggioranza, è possibile assegnare seggi aggiuntivi (G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), cit., 131; M. ROSINI, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 513). Proprio per ovviare a tale inconveniente, ad esempio, la Regione Calabria, ha

Volendo riassumere le modifiche introdotte dai nuovi statuti, riguardo al numero dei consiglieri regionali, riportiamo di seguito una tabella in cui è evidenziato (sia in termini assoluti che percentuali) l'incremento – rispetto alla legge n. 108 del 1968 - del numero dei componenti del Consiglio.

TAB. 1 – INCREMENTO NUMERO COMPONENTI CONSIGLIO

	<b>componenti Consiglio*</b>		<i>Incremento</i>	<i>Incremento (%)</i>
	<i>nuovo statuto</i>	<i>art. 2, l.n. 108/68</i>		
Calabria	50	40	+10	25%
Lazio	71	60	+11	18%
Marche	43	40	+ 3	7,5%
Puglia	70	60	+10	17%
Toscana	65	50	+15	30%

\* Nel numero dei componenti del Consiglio è compreso anche il seggio del Presidente della Giunta e, dove previsto, del candidato alla Presidenza arrivato secondo.

Quanto alla ripartizione dei seggi, stando alla disciplina statale, a ciascuna delle circoscrizioni provinciali in cui è suddiviso il territorio regionale spetta una quota di seggi proporzionale alla sua popolazione<sup>20</sup>.

Alcune delle «nuove» discipline statali lasciano del tutto invariato il meccanismo di suddivisione dei seggi fra le circoscrizioni: è il caso del Lazio<sup>21</sup> e della Puglia<sup>22</sup>, le cui rispettive leggi elettorali rinviano alla disciplina statale.

Anche la Regione Marche prevede che la ripartizione venga effettuata «dividendo il numero degli abitanti della Regione (...) per il numero dei seggi, ed assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei

---

approvato (nelle forme della legge statutaria) una integrazione all'articolo 59 dello statuto regionale, ai sensi della quale è consentito che «il numero dei membri del Consiglio regionale possa essere aumentato» ai sensi delle disposizioni statali che prevedono l'elezione di consiglieri in soprannumero. Si tratta, comunque, di una deliberazione statutaria pubblicata a fini notiziali sul bollettino ufficiale della Regione il 14 gennaio 2005 e, dunque, promulgata soltanto dopo le elezioni dell'aprile 2005.

<sup>20</sup> Ricordiamo che la ripartizione dei seggi di cui all'articolo 2 della legge n. 108 del 1968, come modificato dalla l. n. 43 del 1995, riguarda soltanto l'ottanta per cento dei seggi, il restante venti per cento dei seggi essendo assegnato con sistema maggioritario. Inoltre, segnaliamo nuovamente che spesso, al termine della procedura di assegnazione dei seggi alle liste, si verifica il fenomeno di slittamento dei seggi.

<sup>21</sup> Art. 4, l.r. L. 13 gennaio 2005, n. 2.

<sup>22</sup> Art. 4, l.r. P. 28 gennaio 2005, n. 2.

quozienti interi e dei più alti resti», ma tale ripartizione – in linea con la formula elettorale adottata - interessa il totale dei seggi del Consiglio<sup>23</sup>.

#### 3.4. LISTE E CANDIDATURE

La formazione delle liste, la presentazione delle candidature ed il deposito dei contrassegni costituiscono una parte importante della fase preparatoria del procedimento elettorale, preliminare e funzionale allo svolgersi delle consultazioni.

La modalità di formazione delle liste è, indubbiamente, uno degli aspetti del meccanismo elettorale in grado di incidere a priori sulla composizione degli organi di rappresentanza (naturalmente, tanto più laddove il sistema elettorale preveda le cosiddette liste «bloccate»). Dunque, la previsione che le liste siano composte di candidati di entrambi i sessi o, d'altro canto, di candidati che rappresentino tutti i territori provinciali, è uno degli strumenti che la Regione ha a disposizione per ovviare a quei problemi di scarsa rappresentatività, lamentati avendo riguardo alla disciplina statale (§§ 3.4.1 e 3.4.2).

D'altra parte, insieme a meccanismi quali ad esempio quello di un irrigidimento delle soglie legali di accesso alla rappresentanza (di cui tratteremo più avanti), l'innalzamento del numero di sottoscrizioni necessarie ad un partito per presentare la candidatura, può essere un utile strumento in grado di incidere sul proliferare delle liste (§ 3.4.3). Non ultimo, di seguito, ci soffermeremo su un ulteriore aspetto che rientra nella fase di preparazione al momento elettorale, relativo in particolare al deposito dei simboli e dei contrassegni e alle tempistiche che la disciplina elettorale detta tassativamente (§ 3.4.4).

Gli aspetti di cui tratteremo di seguito, peraltro, sono quelli in cui emerge, con una certa evidenza, uno scarso adeguamento della disciplina regionale al principio statale, in forza del quale nell'individuare il proprio sistema elettorale le Regioni devono garantire la rappresentanza delle minoranze (art. 4, comma 1, lett. a), l. n. 165 del 2004).

---

<sup>23</sup> Art. 6, l.r. M. 16 dicembre 2004, n. 27. Vedremo più avanti che la Regione Marche ha previsto un complesso meccanismo volto ad evitare il fenomeno dello «slittamento» dei seggi e ad assegnare in maniera “rigorosa” ad ogni circoscrizione il numero di seggi che gli spetta in base ai calcoli iniziali.

Nell'analizzare gli strumenti utilizzati dalle Regioni per formare in modo "equilibrato" le liste, è bene dunque tenere a mente due valutazioni, entrambe le quali ci sembra si possano ricavare dalla legge cornice. La disposizione statale che detta i principi in materia di sistema di elezione, si pone l'obiettivo di garantire il rispetto del principio della rappresentanza, inteso in senso proprio, e, dunque, volto a rispettare non semplicemente l'opposizione, ma più in generale l'intero tessuto politico regionale; d'altro canto, risulta altrettanto evidente che il legislatore ha appositamente utilizzato il verbo "assicurare" (e non "agevolare"), lasciando forse intendere che le Regioni devono garantire un risultato e non semplicemente limitarsi a prevedere soluzioni che si adeguano al principio solo da un punto di vista nominalistico, ma non anche sostanziale.

#### 3.4.1. «Pari opportunità»

La scarsa (a volte inconsistente) presenza di donne nelle assemblee elettive rende sempre più attuale il problema della rappresentanza di genere, tanto più alla luce delle disposizioni costituzionali di recente introdotte nella nostra Carta fondamentale e vista la più recente giurisprudenza costituzionale<sup>24</sup>. Su questi aspetti, invero, ci soffermeremo più dettagliatamente nel capitolo 4. In questo contesto ci limiteremo a rintracciare all'interno delle leggi elettorali le disposizioni puntualmente introdotte dalle Regioni al fine di garantire, già a partire dalla formazione delle liste elettorali, la rappresentanza di entrambi i generi.

Le disposizioni regionali riguardo a questo aspetto sono variamente modulate: si va da soluzioni puramente nominalistiche (è il caso della Calabria), alla previsione di sanzioni monetarie o, addirittura, di meccanismi di esclusione delle liste, volte a garantire efficacia alle prescrizioni.

La legge elettorale calabrese si limita a prescrivere che, «al fine di assicurare la parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne (...), le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i

---

<sup>24</sup> Per un approfondimento, si rinvia a G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (a cura di), cit., 155 e ss.

sessi». Ai sensi di tale previsione, dunque, è sufficiente un solo candidato, per ciascuno dei due generi, perché una lista sia ammessa alla consultazione<sup>25</sup>.

Identica la formulazione utilizzata dalle leggi di Puglia e Lazio, dove è previsto che «in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati». Ugualmente anche la sanzione che le due Regioni prevedono: quanti «non abbiano rispettato la proporzione (...) sono tenuti a versare alla Giunta regionale l'importo del rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 (...), fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto al minimo consentito. Il Presidente della Regione determina con proprio decreto l'ammontare della somma»<sup>26</sup>.

L'unica differenza fra le due discipline sta nel fatto che la legge laziale interviene anche sulla composizione della lista regionale, prevedendo che anche in essa «entrambi i sessi siano rappresentati in pari misura»<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Non a caso, nelle ultime consultazioni elettorali, le donne elette in Calabria sono state appena due (su 50); mentre nel precedente Consiglio regionale addirittura solo una (su 40). Vale la pena ricordare, a proposito della disposizione sulla rappresentanza di genere, richiamare quanto si è verificato in Calabria nelle ultime consultazioni regionali. La generalizzata assenza di donne nelle liste regionali, ha infatti raggiunto i livelli più alti se si guarda alla lista regionale presentata in Calabria da "Alternativa sociale Mussolini", nel cui listino non era inclusa nessuna donna. Tuttavia, a dispetto della disposizione regionale, la Commissione centrale regionale della Corte d'Appello di Catanzaro ha dichiarato legittimo il «listino», sulla base dell'assunto che la nuova norma prevede l'obbligo di una rappresentanza femminile solo per le liste provinciali e non anche per quelle regionali. Si sofferma sul punto, F. DRAGO, *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *www.federalismi.it*, 8 aprile 2005.

<sup>26</sup> La capacità deterrente della norma sembra, invero, indebolita dall'attribuzione al Presidente della Giunta del potere di determinare la sanzione. Spetta, infatti, a quest'ultimo il compito di stabilire l'ammontare della somma che le liste interessate devono restituire, la quale deve essere applicata in proporzione all'entità della violazione commessa e, comunque, in misura non superiore alla metà delle somme ricevute a titolo di rimborso. Sarebbe forse stato più opportuno prevedere meccanismi automatici di determinazione dell'ammontare o affidarlo a istituti *ad hoc*. Se si guarda alle consultazioni del 2005, nonostante rispetto alle tornate precedenti la presenza di candidate donne sia aumentata, comunque, la quota di cui alla legge regionale non è quasi mai stata rispettata (le uniche eccezioni sono rappresentate dalla lista della Democrazia Cristiana, da quella dei Verdi, dal Partito dei pensionati e dal Dcu) e, dunque, molti dei partiti che si sono presentati alle elezioni sono passibili della sanzione del pagamento di parte dei rimborsi elettorali (sanzioni che, ad oggi, non risulta siano state comminate). Ampiamente, in merito, S. DURANTI, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *www.federalismi.it*, 8 aprile 2005.

<sup>27</sup> In Puglia, gli effetti della disposizione sono stati molto modesti: vi è stato un aumento della presenza delle donne nelle liste (nel centrodestra, si è passati dall'8,5% al 19,8%; nel centrosinistra, dall'11,3% al 27,6%). Nessuna delle liste ha, però, rispettato le quote previste, risultando quindi passibili della sanzione monetaria. Alla fine, le donne elette sono state soltanto due, su settanta membri del Consiglio. Mentre, nel Lazio, è stata la norma relativa alla composizione della lista regionale a produrre i più rilevanti effetti: le donne elette sono state 12 su

Simili alla formula appena richiamata anche le disposizioni introdotte dalle leggi elettorali di Toscana e Marche, dove però la sanzione è, indubbiamente, più severa. Ai sensi delle due discipline, infatti, nel caso in cui in ciascuna lista vi siano più dei due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso sesso, la lista viene esclusa dalla competizione<sup>28</sup>.

TAB. 2 – INCREMENTO PRESENZA FEMMINILE NEI CONSIGLI REGIONALI

	ELEZIONI 2005			ELEZIONI 2000			Increm. % (2000/2005)
	<i>componenti Consiglio</i>	<i>donne in Consiglio</i>	%	<i>componenti Consiglio</i>	<i>donne in Consiglio</i>	%	
Calabria	50	2	4%	43	0	0	<b>4%</b>
Lazio	71	11	15%	60	7	11%	<b>4%</b>
Puglia	70	2	2%	60	0	0	<b>2%</b>
Toscana	65	16	24%	50	6	12%	<b>12%</b>

### 3.4.2. Rappresentanza territoriale

Nel dettare le regole per la compilazione delle liste, alcune Regioni hanno cercato di affrontare uno dei limiti più evidenti della disciplina elettorale statale: ossia, la garanzia di un'equa rappresentanza dei territori.

Invero, la distorsione della rappresentanza risiede, in larga parte, nel meccanismo di distribuzione dei seggi utilizzato dalla legge statale, la quale prevede che, dapprima, vengano attribuiti ad ogni Provincia i seggi corrispondenti ai quozienti circoscrizionali interi<sup>29</sup>. Successivamente, i seggi restanti, invece, ai sensi della

---

70 e, tra queste, ben 7 sono state elette grazie alla loro presenza nella lista regionale («bloccata») che è risultata vincente.

<sup>28</sup> Nella legislazione toscana la questione della rappresentanza di genere viene posta anche con riferimento ai «candidati regionali» (ossia, per i capilista regionali presenti nella scheda di tutte le Province), per i quali è previsto l'obbligo – qualora una lista ne presenti due – che siano di genere diverso, pena l'esclusione della lista in tutto il territorio regionale. I risultati ottenuti, in questa direzione, dalla normativa toscana, devono essere letti insieme all'altra scelta dell'abolizione del voto di preferenza e dell'adozione delle «liste bloccate». Sta di fatto che, nelle ultime consultazioni elettorali, le donne che nel Consiglio regionale toscano hanno ottenuto un seggio sono state il 23 per cento (mentre nella precedente tornata elettorale soltanto il 12 per cento).

Critico sulla soluzione toscana, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2004, 205, a parere del quale la legge r. Toscana, n. 25 del 2004 «non asseconda la finalità di tutela delle c.d. «pari opportunità»».

<sup>29</sup> Calcolati secondo la formula Hagenbach-Bischoff: totale dei voti validi circoscrizionali / numero dei seggi + 1

disciplina statale vengono attribuiti in sede di collegio unico regionale, sulla base dei voti residui, utilizzando come parametro un «quoziente naturale»<sup>30</sup>, che favorisce, da un canto, i partiti minori e, dall'altro, le circoscrizioni maggiori<sup>31</sup>.

Il meccanismo di ripartizione della rappresentanza provinciale trova, però, le sue spiegazioni anche in altri aspetti della disciplina elettorale e, in particolare, nella dimensione delle circoscrizioni e nel numero dei componenti del Consiglio.

Su quest'ultimo aspetto hanno deciso di incidere Calabria e Puglia, le quali per cercare di garantire una più equa rappresentanza ai territori hanno semplicemente ampliato la dimensione del Consiglio.

Quanto alle altre Regioni, oltre che sull'ampliamento del numero dei consiglieri, si è cercato di agire su altri aspetti. Invero, la Regione Lazio ha introdotto una disposizione poco pregnante e facilmente aggirabile, ai sensi della quale, a pena di inammissibilità, ciascuna lista regionale deve essere composta in modo che ci sia «almeno un candidato residente per ciascuna delle Province della Regione»<sup>32</sup>.

Più efficace sembra, invece, il meccanismo introdotto dalla normativa toscana<sup>33</sup>, che è intervenuta sul problema della rappresentanza territoriale con due diverse previsioni. In primo luogo, ha modificando il tipo di quoziente attraverso cui vengono assegnati i seggi alle circoscrizioni. La legge elettorale prevede, infatti, che, una volta stabilito il numero di seggi che spetta a ciascuna lista su base

---

<sup>30</sup> Totale dei voti validi circoscrizionali / numero dei seggi.

<sup>31</sup> Si ricorda che nel procedimento elettorale di cui alla legge n. 108 del 1968, in prima battuta i seggi vengono assegnati ad ogni circoscrizione provinciale in numero proporzionale alla popolazione in essa residente. Nel momento della restituzione alle Province dei seggi calcolati nel collegio unico regionale (Cur) questi, anziché confluire nella circoscrizione di assegnazione, tendono a concentrarsi nelle Province più grandi a discapito di quelle più piccole (il fenomeno cd. dello slittamento dei seggi). Sul punto si sofferma, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, cit., 238 e ss., il quale ricorda come il fenomeno dello «slittamento dei seggi», talvolta, comporta che vi siano Province sovra-rappresentate a fronte di altre sotto-rappresentate, questo perché la formula elettorale utilizzata non sempre è in grado di restituire a ciascuna delle circoscrizioni provinciali il numero di seggi inizialmente previsto. Al contrario, spesso, «può accadere che una Provincia non si veda in ultimo assegnato il numero di seggi spettante in base alla proporzione di popolazione della Regione che contiene, bensì un numero maggiore o minore».

<sup>32</sup> E' evidente però la debolezza di un vincolo legato ad un mero criterio anagrafico, facilmente aggirabile e poco rappresentativo del rapporto di legittimazione che si viene a creare fra elettore e candidato.

<sup>33</sup> Peraltro, la Regione Toscana è stata una di quelle in cui più evidente si è manifestato il limite della normativa regionale. In occasione delle elezioni regionali del 2000, infatti, mentre la Provincia di Firenze ha eletto il 40 per cento dei consiglieri regionali (pur avendo il 27 per cento della popolazione regionale), la Provincia più piccola (quella di Massa Carrara) non è riuscita ad eleggere alcun consigliere.

regionale, questi vengano assegnati sulla base di un «quoziente regionale di lista», che si ottiene dividendo il totale regionale dei voti validi riportati da una lista per il numero dei seggi attribuiti alla stessa, meno quello riservato al «candidato regionale»<sup>34</sup>. Una volta fatto tale calcolo, poi, i voti che ciascuna lista ha riportato a livello provinciale sono divisi per tale quoziente, assegnando dapprima un seggio per ogni quoziente intero e poi sulla base dei migliori resti.

In realtà, consapevole che, di per sé, tale meccanismo non privilegia il relativo radicamento territoriale di cui una lista gode nelle diverse Province, il legislatore toscano ha affiancato a questa disposizione una ulteriore previsione, o meglio, una sorta di vero e proprio «meccanismo di salvaguardia»<sup>35</sup> della rappresentanza territoriale. Qualora, infatti, alla fine del procedimento di attribuzione dei voti, una Provincia sia rimasta priva di un consigliere eletto, la disciplina elettorale prevede che un seggio sia assegnato alla lista che, in quella circoscrizione, abbia riportato il maggior numero di voti, «sottraendolo» ai seggi che quella lista ha ottenuto in una delle altre circoscrizioni<sup>36</sup>.

Ancora più complesso, ma anche maggiormente garantista, sembra essere il meccanismo apprestato dalla legge marchigiana, volto ad «assegnare ad ogni circoscrizione esattamente il numero dei seggi inizialmente previsto sulla base della popolazione, considerando (in prima istanza) la dimensione demografica (...), ma privilegiando poi il livello relativo della forza elettorale che ciascuna lista registra nelle diverse circoscrizioni»<sup>37</sup>.

Di seguito proveremo a descrivere il meccanismo di distribuzione dei seggi previsto dalla normativa della Regione Marche, che, come abbiamo anticipato, si

---

<sup>34</sup> I voti riportati da una lista in ciascuna Provincia vengono poi divisi per il quoziente regionale di lista, assegnando prima i quozienti interi e poi i migliori resti. Sebbene questo meccanismo privilegi, di fatto, il numero degli elettori che hanno votato per una lista, in valori assoluti, e non il relativo radicamento territoriale che una lista può presentare nelle diverse Province, e dunque nonostante il quoziente regionale di lista non garantisca una più equa rappresentanza territoriale, data la diversa consistenza demografica delle Province, tuttavia, nelle consultazioni del 2005, di fatto ha realizzato un notevole riequilibrio.

<sup>35</sup> A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 857.

<sup>36</sup> Inoltre, la medesima disposizione aggiunge che qualora tale meccanismo «comporti il venir meno dei presupposti per l'elezione di almeno un consigliere regionale in altra circoscrizione, si procede» alla stessa sottrazione, fino a che tutte le Province risultino rappresentate.

<sup>37</sup> A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 859.

caratterizza per essere particolarmente complesso. Al fine di distribuire fra le circoscrizioni i seggi che spettano a ciascuna lista a livello regionale, la legge elettorale prevede che – sulla base di un quoziente circoscrizionale – vengano assegnati, in primo luogo, i seggi che corrispondono ai quozienti interi.

Compiuta questa operazione, con i voti residui si calcola la «cifra elettorale residuale percentuale di ciascuna lista provinciale», ovvero la quota percentuale di voti (residui) che una lista presenta rispetto al totale dei voti validi del complesso delle liste in quella circoscrizione.

A questo punto, all'Ufficio centrale regionale spetta di verificare che la somma dei seggi assegnati a quoziente intero a ciascuna lista nelle varie circoscrizioni corrisponda al numero dei seggi che spetta a quella lista a livello regionale.

#### *3.4.3. Sottoscrizioni*

Oltre a prevedere “da chi” devono essere composte le liste, la disciplina elettorale detta una serie di puntuali disposizioni riguardo al “come” debbano essere compilate. Anche in questo caso si tratta di aspetti della legislazione elettorale in grado di incidere sulla frammentazione della rappresentanza e, per lo più, modificati dalle Regioni per arginare il manifestarsi di fenomeni localistici.

Un primo «blocco» di disposizioni è quello relativo alle sottoscrizioni. Nel capitolo precedente abbiamo riportato una tabella con il numero di sottoscrizioni che la disciplina statale indica come necessarie per determinate «classi di abitanti». Riguardo a questo aspetto, le modifiche introdotte dalle Regioni sono minime: la Toscana ha ridotto il numero delle sottoscrizioni richieste dalla legge n. 108 del 1968, ma soltanto per i primi due scaglioni, ossia per le circoscrizioni di minore dimensione, lasciando invariato il resto<sup>38</sup>; mentre la Regione Marche

---

<sup>38</sup> Riguardo alla Regione Toscana, invero, dobbiamo segnalare un'ulteriore aspetto di novità. Ai sensi della nuova legge elettorale, infatti, non è necessario che vengano raccolte le firme anche per il candidato Presidente, perché è sufficiente che la presentazione di tale candidatura avvenga solo mediante una dichiarazione congiunta dei delegati delle liste che a tale candidato sono collegate.

La questione delle sottoscrizioni, benché poco toccata dalle nuove disposizioni regionali, necessita comunque di una seria riflessione. Non sono pochi, infatti, gli interrogativi e le incongruenze che la stessa lascia trasparire. Non è un caso, infatti, se anche nelle consultazioni elettorali del 2005 è stata sollevata la vicenda delle “firme false”. Emblematica, a questo proposito, è la vicenda della lista “Alternativa sociale Mussolini”. Ricordiamo, infatti, come a pochi giorni dalla data delle consultazioni, la lista presentata da Alessandra Mussolini sia stata (prima) esclusa, dalla Commissione elettorale istituita presso la Corte d'Appello di Roma, dalle consultazioni «per insufficienza di sottoscrizioni, risultate in buona parte irregolari» e (poi) riammessa dal Consiglio

ha, anzitutto, ridotto a due gli scaglioni e, in relazione a questi, anche il numero di sottoscrizioni necessarie.

TAB. 3 - SOTTOSCRIZIONI LISTE PROVINCIALI PER CLASSI DI ABITANTI

L. n. 108/'68		Marche		Toscana	
≤ 100.000	750 – 1.100	≤ 250.000	350 - 700	≤ 200.000	750 – 1.100
100.000/500.000	1.000 – 1.500	≥ 250.000	500 – 1.000	100.000/ 500.000	1.000 – 1.500
500.000/1.000.000	1.750 – 2.500	-----	-----	500.000/1.000.000	1.750 – 2.500
≥ 1.000.000	2.000 – 3.000	-----	-----	≥ 1.000.000	2.000 – 3.000

La maggior parte delle Regioni sono, piuttosto, intervenute sulla disciplina di presentazione delle candidature per introdurre disposizioni volte ad esonerare – in deroga alla disciplina vigente – alcune liste dalla sottoscrizione. A titolo esemplificativo, ricordiamo, l’esonero delle liste espressione:

- di partiti rappresentati nel Parlamento italiano (così la disciplina calabrese, al comma 4, della l. r. n. 1/2005);
- di gruppi parlamentari, costituiti anche in una sola Camera (in questo senso, legge elettorale pugliese, art. 8, l. r. n. 2/2005);
- ed ancora, di partiti o movimenti rappresentati da gruppi consiliari già presenti in Consiglio (la medesima disposizione si trova nella legge Lazio - art. 8, l. r. n. 2/2005- e in quella Puglia - art. 8, l. r. n. 2/2005);
- di partiti che nell’ultima elezione per il Parlamento europeo abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto un minimo di due

---

di Stato, il quale ha accolto l’istanza cautelare e disposto l’ammissione della lista alla competizione elettorale. Si legge, infatti, nella decisione della V sez., del Consiglio di Stato (ordinanza 22 marzo 2005, n. 1419) che «le firme depositate presso l’Ufficio elettorale centrale sono state autenticate da pubblici ufficiali a ciò abilitati. Questi ultimi hanno attestato di avere identificato i sottoscrittori mediante i documenti d’identità personale indicati a margine di ciascun nominativo e che di tale dichiarazione, facente fede, non è stata accertata la falsità nei modi previsti dalla legge».

seggi<sup>39</sup> (è il caso della previsione introdotta dalla disciplina della Regione Lazio, art. 8, l. r.);

- è poi previsto (sempre dalla normativa della Regione Lazio, sempre dal medesimo art. 8) l'esonero delle liste contraddistinte da un contrassegno composito, all'interno del quale sia contenuto quello di un partito o movimento incluso fra quelli esenti;

- infine, sono esonerati (ai sensi della normativa del Lazio) i candidati alla carica di Presidente e le liste regionali collegate a liste «esonerate».

#### 3.4.4. Collegamenti, simboli e contrassegni<sup>40</sup>

Nella disciplina statale delle elezioni regionali, la valutazione riguardo ai simboli è demandata ai rispettivi uffici circoscrizionali, che se ne occupano contestualmente all'esame delle altre condizioni di ammissibilità delle liste<sup>41</sup>.

Riguardo a questo aspetto, alcune prime novità si possono riscontrare nelle integrazioni che le Regioni hanno fatto rispetto alla disciplina statale in materia di contrassegni, non solo vietando la presentazione di «contrassegni identici o confondibili con quelli presentati in precedenza ovvero con quelli riproducenti simboli usati tradizionalmente da altri partiti»; ma specificando, altresì, quali sono gli elementi di «confondibilità»<sup>42</sup>. Alcune Regioni, inoltre, vietano la

---

<sup>39</sup> La l. r. L., n. 2 del 2005 specifica che almeno uno dei due seggi deve essere nella circoscrizione III – Italia centrale.

<sup>40</sup> L'art. 9, della legge n. 108/1968, nella parte riguardante i contrassegni recita: «(...) 4) un modello di contrassegno, anche figurato, in triplice esemplare. Non è ammessa la presentazione di contrassegni identici o confondibili con quelli presentati in precedenza o con quelli notoriamente usati da altri partiti o gruppi politici. Non è ammessa inoltre la presentazione, da parte di chi non ha titolo, di contrassegni riproducenti simboli o elementi caratterizzanti di simboli che, per essere usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento, possono trarre in errore l'elettore. Non è neppure ammessa la presentazione di contrassegni riproducenti immagini o soggetti religiosi».

<sup>41</sup> Si veda in proposito, A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *forumcostituzionale*, il quale evidenzia come si tratti di un aspetto disciplinato diversamente per le elezioni europee e per quelle politiche, per le quali la normativa prevede un deposito preventivo dei simboli presso il Ministero dell'Interno. Quanto alla disciplina per le elezioni dei Consigli regionali, invece, la legge n. 108 del 1968 affida a ciascun ufficio circoscrizionale l'esame dei simboli e la decisione circa una loro eventuale esclusione.

<sup>42</sup> In questo senso, l.r. Calabria, n. 1/2005, art. 1, c. 5, laddove si specifica che «costituiscono elementi di confondibilità (...) oltre alla rappresentazione grafica e cromatica generale, i simboli riprodotti, i singoli dati grafici, le espressioni letterali, nonché le parole o le effigi costituenti elementi di qualificazione degli orientamenti o finalità politiche connesse al partito o alla forza politica di riferimento». Sostanzialmente identiche, in questa parte, la l. r. Lazio, n. 2/2005, art. 8, c. 5. e la l.r. Puglia n. 2/2005, art. 8, c. 2. Come nel caso delle sottoscrizioni, anche presunte

presentazione di contrassegni «riproducenti immagini e soggetti religiosi» e di quelli «che non siano stati ammessi a precedenti consultazioni elettorali per effetto di un provvedimento giurisdizionale pronunciato negli ultimi tre anni»<sup>43</sup>.

Ulteriore (e, forse, più importante) novità che vale la pena segnalare è (ancora una volta) relativa ad una disposizione introdotta dalla Regione Toscana, in forza della quale, l'aver previsto che una lista (per essere ammessa alle consultazioni) sia presentata in almeno la metà del territorio regionale rende inadeguata la disciplina statale, che affida agli uffici circoscrizionali l'esame dei simboli presentati. Per questo ha ritenuto più razionale accentrare la fase di presentazione di simboli nella figura del "delegato", al quale è affidato il compito di depositare, contestualmente, all'ufficio centrale regionale la candidatura del Presidente e i simboli della lista stessa<sup>44</sup>.

Quanto ai "tempi" previsti per il deposito dei contrassegni (come anche delle candidature<sup>45</sup>), l'unica novità da segnalare, in deroga alla disciplina vigente, riguarda la Regione Puglia, dove le liste e le candidature alla carica di Presidente è previsto che siano presentate dalle ore 8.00 del ventiseiesimo giorno alle ore 12 del venticinquesimo giorno antecedente quello ultimo della votazione.

### 3.5. ESAME ED AMMISSIONE DELLE LISTE E RICORSI

Alcune delle condizioni poste dalle Regioni riguardo alla composizione delle liste producono effetti sulle procedure di esame ed ammissione delle stesse. Già la disciplina statale prevedeva la verifica dei requisiti dell'elettorato passivo, nonché quella sul numero minimo e massimo di candidati. A queste si aggiunge,

---

irregolarità nel deposito dei contrassegni hanno sollevato, nel corso delle consultazioni del 2005, vicende giudiziarie. In particolare, si fa riferimento al caso della Regione Puglia dove la III sezione del Tar aveva escluso dalla competizione elettorale la lista Scalabrini, a seguito della denuncia di confusione fra contrassegni, fatta da un candidato dell'Udc. Anche in questo caso, però, è intervenuto il Consiglio di Stato, con una delibera di sospensione del provvedimento, alla luce del quale la lista è stata riammessa alle consultazioni. Si veda, S. DURANTI, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, cit.

<sup>43</sup> Così l. r. Lazio, n. 2/2005, art. 8, c. 5. La medesima dizione è utilizzata dalla l.r. Puglia n. 2/2005, art. 8, c. 2.

<sup>44</sup> Più approfonditamente, A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, cit.

<sup>45</sup> Il deposito delle liste dei candidati è stato definito in dottrina come un «fatto giuridico costitutivo della posizione giuridica di candidato o eleggibile in senso proprio», così G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 643.

anzitutto, la verifica del rispetto dei nuovi vincoli che alcune Regioni pongono riguardo alle norme di genere, di cui abbiamo già detto.

Ulteriore criterio che i partiti devono aver rispettato nella composizione delle liste è il rispetto di clausole cosiddette «anti-localistiche». Insieme ad altre disposizioni volte a ridurre la frammentazione, alcune Regioni hanno, infatti, pensato di imporre ai partiti di presentare le candidature almeno in un certo numero di circoscrizioni, in modo da scoraggiare il formarsi di liste locali, in aree circoscritte del territorio.

In questa ottica si devono leggere disposizioni quali, ad esempio, quella della Regione Puglia, ai sensi della quale «le liste (...) devono essere presentate e ammesse in almeno tre circoscrizioni con lo stesso contrassegno»<sup>46</sup>. Ancora più restrittiva, la disposizione marchigiana, ai sensi della quale «non sono ammesse coalizioni che non siano state formate almeno da un gruppo di liste presentate con il medesimo simbolo, in almeno tre circoscrizioni provinciali. Non possono aderire alle coalizioni liste presentate in un numero di circoscrizioni inferiore a tre»<sup>47</sup>.

Da ultimo, ricordiamo, la legge elettorale Toscana, dove è espressamente previsto che «le liste provinciali contrassegnate da un medesimo simbolo sono ammesse solo se (...) siano presentate in più della metà delle circoscrizioni»<sup>48</sup>.

Va da sé che, benché si tratti di disposizioni di cui non si può sottovalutare la portata innovativa e che, senza dubbio, tendono a scoraggiare la presentazione di liste localistiche, da sole non sono in grado di eliminare il problema della frammentazione. Tanto è vero che se si guarda ai dati delle consultazioni del 2005, in Toscana ed in Puglia, i risultati sono nettamente differenti. Non a caso, in Toscana l'offerta elettorale è risultata semplificata (frutto, molto probabilmente,

---

<sup>46</sup> Art. 3, c. 2, l.r. Puglia, dunque in metà delle circoscrizioni, essendo in totale sei nella Regione le circoscrizioni.

<sup>47</sup> Art. 8, comma 4, l.r. Marche. In questo caso, dunque, le liste devono essere presentate almeno in 3 delle 5 circoscrizioni.

<sup>48</sup> Art. 8, c. 7, l.r. Toscana n. 25 del 2004. In Toscana segnaliamo, inoltre, che un'ulteriore verifica va fatta sul rispetto delle disposizioni in materia di «candidature multiple». La legge toscana prevede, infatti, che i candidati possano presentare la propria candidatura (per liste contrassegnate dallo stesso simbolo) al massimo in tre circoscrizioni; mentre i candidati regionali possono presentarsi per le proprie liste anche come candidati circoscrizionali al massimo in due circoscrizioni.

della combinazione fra clausola «anti-localistica» e doppia soglia di sbarramento), mentre in Puglia, in assenza di nuove e più pregnanti soglie legali di accesso, la frammentazione è rimasta comunque molto alta.

### 3.6. SCHEDE ELETTORALI E MODALITÀ DI VOTAZIONE

Insieme alle clausole di sbarramento eccessivamente permissive, il metodo di espressione del voto è un altro degli aspetti della legge n. 43 del 1995 che incentiva ad un allargamento della coalizione. La vasta gamma di opportunità (voto disgiunto, trasferimento automatico del voto al candidato Presidente se espresso solo alla lista provinciale, voto di preferenza) che la disciplina statale offre all'elettore per esprimere i due voti a sua disposizione ha come effetto quello di incentivare il partito di maggioranza ad includere nella coalizione qualsiasi partito in grado di «intercettare elettori che altrimenti si sarebbero astenuti o avrebbero votato per altri»<sup>49</sup>.

Tutte le Regioni lasciano invariato il modello della scheda unica, per l'elezione del Presidente e del Consiglio regionale. Riguardo all'espressione del voto, invece, si registrano alcune significative novità che è bene segnalare.

In netta controtendenza sono le modifiche introdotte da Toscana<sup>50</sup> e Puglia: mentre la prima, infatti, ha abolito il voto di preferenza, la seconda lo ha rafforzato.

---

<sup>49</sup> A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiamonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), cit., 235.

<sup>50</sup> Sulle modalità di espressione del voto, la Toscana si sofferma ampiamente: all'art. 14, della l.r. Toscana 13 maggio 2004, n. 25 dispone che «1. Ciascun elettore può esprimere un voto a favore di una lista ed un voto a favore di un candidato Presidente anche se non collegato alla lista prescelta. «2. Nel caso in cui l'elettore tracci un unico segno sulla scheda, a favore di una lista, il voto stesso si intende anche espresso a favore del candidato Presidente a quella lista collegato». Nella successiva l. r. Toscana 23 dicembre 2004, n. 74, di disciplina il procedimento, il legislatore regionale si sofferma più approfonditamente sui casi di validità e invalidità del voto, l'articolo 8, statuisce anzitutto il principio del più ampio riconoscimento, secondo cui la validità dei voti contenuti nella scheda è ammessa ogni qualvolta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore. Quanto concretamente ai modi di espressione del voto, chiarisce che: «1. La validità dei voti contenuti nella scheda è ammessa ogni qualvolta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore, secondo il principio del più ampio riconoscimento, fatto salvo quanto disposto al comma 4.

2. Sono in ogni caso validi, e dunque attribuiti alle rispettive liste provinciali:

a) i voti espressi tracciando un segno in una qualunque area del rettangolo entro il quale sono contenuti il simbolo della lista, nonché i nomi dei relativi candidati regionali e circoscrizionali;

La legge elettorale pugliese, in aggiunta alle modalità di espressione del voto previste dalla disciplina statale, dispone (art. 7) che nel caso in cui l'elettore voti una lista ed esprima la preferenza per un candidato di un'altra, prevalga quest'ultima<sup>51</sup>.

Decisamente opposta la scelta toscana, dove il voto di preferenza viene abolito e lascia spazio alla previsione che i consiglieri vengano eletti secondo l'ordine di

---

b) i voti espressi tracciando uno o più segni, eventualmente oltre che sul simbolo della lista, anche sui nomi dei candidati regionali e circoscrizionali posti all'interno dello stesso rettangolo.

3. Sono altresì validi, e dunque attribuiti al rispettivo candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale:

a) i voti espressi tracciando un segno in una qualunque area del rettangolo contenente il nome e il cognome e il simbolo del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale;

b) i voti espressi tracciando un segno sia sul nome e cognome, sia sul simbolo del candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale;

4. Sono nulli i voti contenuti in schede che:

a) sono difformi da quelle di cui agli allegati della presente legge;

b) non portano la firma o il bollo prescritti;

c) presentano scritture o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto».

<sup>51</sup> Al di là della sommaria descrizione che se ne è fatta nel testo, vale la pena riportare l'articolata disciplina che la l. r. Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 detta in merito alle modalità di espressione del voto: «Art. 7. *Scheda elettorale* - 1. La scheda per l'elezione del Presidente è quella stessa utilizzata per l'elezione del Consiglio. La scheda reca i nomi e i cognomi dei candidati alla carica di Presidente, scritti entro un apposito rettangolo, al cui fianco sono riportati i contrassegni della lista o delle liste con cui il candidato è collegato. Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di Presidente e per una delle liste a esso collegate, tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste. Nel caso in cui l'elettore tracci un unico segno sulla scheda a favore di una lista, il voto s'intende espresso anche a favore del candidato Presidente a essa collegato.

2. Ciascun elettore può altresì votare per un candidato alla carica di Presidente, anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo rettangolo.

3. Ciascun elettore può esprimere inoltre un solo voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno.

4. Qualora il candidato abbia due cognomi, l'elettore, nel dare la preferenza, può scriverne uno solo. L'indicazione deve contenere entrambi i cognomi quando vi sia possibilità di confusione tra più candidati.

5. In caso di discordanza tra il voto di lista e il voto di preferenza al candidato, il voto viene attribuito alla lista del candidato prescelto e al candidato medesimo.

6. Qualora il candidato Consigliere non sia designato con la chiarezza necessaria a distinguerlo da ogni altro candidato della stessa lista, sarà ritenuto valido il voto di lista, se espressamente votata.

7. Se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha espresso la preferenza per un candidato della medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale lo stesso appartiene.

8. Se l'elettore ha segnato più di un contrassegno di lista, ma ha espresso la preferenza per un candidato appartenente a una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartiene il candidato indicato.

9. Qualora l'elettore esprima il voto a favore di un candidato Presidente e la preferenza per più di una lista a esso collegata viene ritenuto valido il voto al candidato Presidente e nulli i voti di lista».

presentazione dei candidati nella lista, riprendendo dunque il sistema delle «liste bloccate», vigente in altri Paesi<sup>52</sup>.

L'unica tornata elettorale in cui la legge toscana è stata finora applicata non consente di valutare se l'abolizione della preferenza abbia rappresentato un argine alla crescente disgregazione dei partiti ed alla personalizzazione della politica, come fortemente sostenuto da chi ha voluto questa riforma. Quello che, invece, guardando agli esiti della competizione elettorale dell'aprile 2005 sembra emergere è che l'abolizione del voto di preferenza di sicuro non ha prodotto un abbassamento del livello di partecipazione elettorale, come paventato da chi sosteneva la necessità di mantenere le preferenze<sup>53</sup>.

Indubbiamente, comunque, questo aspetto della disciplina elettorale approvata in Toscana rappresenta una delle modifiche più significative delle nuove leggi elettorali, visto il condizionamento che la presenza (o l'assenza) del voto di preferenza è in grado di esercitare sulla struttura del sistema dei partiti e sulle forme e le dinamiche della competizione elettorale<sup>54</sup>.

Un'ultima notazione riguardo alle modalità di espressione del voto ci sia consentita con riferimento alla disciplina marchigiana dove, a differenza della normativa statale, il legislatore non ammette l'impiego del voto disgiunto<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Si veda in proposito, A. CHIARAMONTE – S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, cit., 57. Segnaliamo che la Toscana ha cercato di compensare questa previsione – la quale ha fatto lamentare di uno scarso livello di democraticità nella selezione dei candidati da parte dell'elettore – approvando la legge r. Toscana n. 70 del 2004, mediante la quale si disciplinano e si finanziano le elezioni primarie. Su questo aspetto ci sia consentito rinviare al successivo capitolo 4.

Segnaliamo, inoltre, che mentre la disciplina statale stabilisce sulla base della popolazione il numero dei seggi spettante ad ogni circoscrizione, la legge toscana prevede che il numero massimo di candidati, per ciascuna lista circoscrizionale, sia fissato in modo proporzionale alla popolazione.

<sup>53</sup> Per una panoramica sui dati, A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, cit.

<sup>54</sup> Non a caso l'abolizione del voto di preferenza è stato uno degli aspetti su cui lo scontro politico fra i partiti presenti in Consiglio è stato più alto. Quanto all'andamento della campagna elettorale, la tradizionale dinamica di competizione interna alle liste e fra i candidati per conquistare voti di preferenza, in Toscana è stata sostituita dal confronto fra i candidati Presidenti e dalla dialettica tra gli schieramenti. Se si guarda alle altre Regioni, in cui il voto di preferenza è stato mantenuto, i risultati elettorali rendono evidente come l'utilizzo di quest'ultimo ha registrato livelli più elevati rispetto a quelli delle precedenti tornate elettorali. Sui motivi della crescita del voto di preferenza, approfonditamente, D. FABRIZIO – P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 175 e ss.

<sup>55</sup> L'articolo 16 della l. r. Marche 16 dicembre 2004, n. 27, si sofferma, oltre che sul modello di scheda elettorale, sulle modalità di votazione: «6. L'elettore esprime il suo voto per una delle liste

Sebbene, infatti, rimanga valida la facoltà di esprimere due voti (uno per il candidato Presidente, l'altro per la lista provinciale), agli elettori marchigiani non sarà consentito «disgiungere» le espressioni di voto. Al contrario, ai sensi della nuova legge elettorale, il voto espresso a favore di una lista provinciale e di un candidato Presidente non collegato alla lista stessa è considerato nullo, perché la lista votata deve essere necessariamente collegata al candidato Presidente prescelto (e viceversa).

Un secondo profilo di novità è, poi, costituito dalla previsione che il voto espresso soltanto a favore di un candidato Presidente sia trasferito automaticamente alla rispettiva coalizione<sup>56</sup>. Le due innovazioni vanno probabilmente lette nell'ottica del valore che la coalizione viene ad assumere nella disciplina della Regione Marche. Questo trasferimento, infatti (inverso rispetto a quello previsto nelle altre Regioni<sup>57</sup>) non solo tende a rafforzare l'identità coalizionale, ma vuole evitare le distorsioni che talvolta si creano fra il complesso dei voti computati a favore del Presidente e quelli della rispettiva coalizione.

---

provinciali tracciando un segno nel relativo rettangolo, e può esprimere un solo voto di preferenza scrivendo il cognome ovvero il nome e cognome di uno dei candidati compresi nella lista stessa. L'elettore esprime altresì il suo voto per uno dei candidati alla carica di Presidente della Giunta tracciando un segno sul simbolo o sul nome del candidato Presidente collegato alla lista per la quale esprime il voto.

«7. L'elettore può anche esprimere soltanto il voto per il candidato Presidente, senza alcun voto di lista, tracciando un segno sul simbolo o sul nome del candidato prescelto. In tal caso il voto si intende validamente espresso anche a favore della coalizione cui il candidato Presidente votato è collegato.

«8. Qualora l'elettore esprima il suo voto soltanto per una lista provinciale il voto si intende validamente espresso anche a favore del candidato Presidente collegato alla lista.

«9. Sono nulli i voti espressi a favore di una lista provinciale e di un candidato Presidente non collegato alla lista stessa».

Inoltre, l'articolo 15 della medesima disciplina dispone, al comma 3, che «gli elettori degenti in ospedali o case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, sito nel territorio della Regione, con le modalità di cui agli articoli 42, 43 e 44 del testo unico approvato con d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570, e dell'articolo del d. P. R. 8 settembre 2000, n. 299».

<sup>56</sup> La legge della Regione Marche definisce «coalizione il gruppo di liste o l'insieme di gruppi di liste collegati ad un medesimo candidato Presidente della Giunta regionale».

<sup>57</sup> La previsione che il voto dato esclusivamente ad una lista valga anche per il candidato Presidente collegato è, probabilmente, uno degli aspetti della disciplina elettorale statale che ha contribuito ad incentivare la proliferazione di partiti. Di questo avviso, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, cit., 235.

### 3.7. SPOGLIO DEI VOTI ED ASSEGNAZIONE DEI SEGGI

#### 3.7.1. Clausola di sbarramento

Abbiamo già accennato a come una delle cause della frammentazione, che caratterizza il panorama politico regionale possa essere rintracciata nelle clausole di sbarramento impiegate dalla disciplina statale e come, al contempo, questa abbia comunque costituito un incentivo all'aggregazione, in particolare per i partiti più piccoli. I meccanismi che governano l'accesso al Consiglio, non a caso, sono uno degli aspetti più toccati dalle Regioni che hanno modificato o sostituito la disciplina statale. Basti considerare che, ad eccezione del Lazio, tutte le Regioni sono intervenute a modificare le soglie legali di accesso alla rappresentanza.

Prima di soffermarci sulle modifiche che le Regioni hanno introdotto, ci sia consentito ricordare brevemente che la legge n. 43 del 1995 di fatto prevede una sola clausola di sbarramento, escludendo dalla ripartizione dei seggi le sole liste che hanno ottenuto «nell'intera Regione, meno del 3 per cento dei voti validi», a meno che non siano collegate ad «una lista regionale che ha superato la percentuale del 5 per cento»<sup>58</sup>.

La modifica più consistente è, con molta probabilità, quella apportata dalla Regione Calabria, la quale ha innalzato al 4% la soglia di sbarramento, prevedendo che la sua applicazione sia estesa a tutte le liste, indipendentemente dai voti conseguiti dal candidato Presidente cui sono collegate<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> La dottrina in proposito non ha mancato di evidenziare che tale meccanismo non solo era congeniale al tessuto partitico della realtà italiana, ma ancor di più era volto a soddisfare un «preciso *trade-off* tra rappresentatività e appartenenza coalizionale», poiché per i partiti minori, che potrebbero rimanere al di sotto del 3%, l'unica possibilità di conquistare seggi in Consiglio è quella di essere collegati ad un candidato presidente in grado di conseguire almeno il 5%. In proposito, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), cit., 27. Poi, A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 2005, 853. Inoltre, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), cit., 233, il quale definisce il «regime» delle soglie di sbarramento previsto dalla legge Tatarella «al contempo permissivo e selettivo», specificando che «è permissivo nei confronti di quelle liste che fanno parte di coalizioni forti, poiché per esse non vale nessuna soglia legale ma solo una soglia “implicita” che nelle Regioni medie e grandi è abbastanza bassa. E' invece selettiva nei confronti di quelle liste “isolate” – collegate cioè a candidati presidente che non raggiungono il 5% dei voti – poiché per esse vale una soglia legale pari al 3%».

<sup>59</sup> In assenza di altre significative modifiche volte ad arginare la frammentazione, il solo innalzamento della soglia legale per accedere alla ripartizione dei seggi non è certamente in grado di risolvere il problema. In ogni caso, tale innalzamento ha indubbiamente prodotto una significativa diminuzione della frammentazione in Calabria. Basti pensare che, pur essendo stata la

Identica la disposizione introdotta dalla normativa pugliese, la quale però ha «post-datato» tale norma, a decorrere dalle elezioni del 2010. A partire dalle elezioni della IX legislatura, infatti, «non sono ammesse all'assegnazione dei seggi i gruppi di liste che non abbiano individualmente superato la soglia del 4 per cento dei voti validi».

Prima di tale data e, dunque, nell'ultima tornata elettorale la soglia di sbarramento applicata è stata del 5 per cento per le liste non coalizzate e per le singole coalizioni. Dunque, è stata innalzata la soglia per le liste che non si presentano collegate, mentre rimane nullo lo sbarramento per le liste che fanno parte di coalizioni che raggiungono almeno il 5 per cento<sup>60</sup>.

Nelle Marche, il meccanismo di accesso viene modificato tenendo anzitutto conto del meccanismo di attribuzione dei seggi (che parte dalle coalizioni e non dalle liste). E' dunque anzitutto prevista una soglia di «sbarramento» per le coalizioni, le quali non sono ammesse alla assegnazione dei seggi se hanno ottenuto «meno del cinque per cento del totale dei voti validi». Un'eccezione viene, però, prevista per le liste che, all'interno delle coalizioni «sotto-soglia», hanno riportato «più del tre per cento dei voti validi».

Infine, la disciplina toscana (l. r. n. 25/2004) non solo ha modificato la soglia di sbarramento prevista dalla legge statale, ma ne ha aggiunto una seconda. A differenza della disciplina statale (e delle altre regionali), la Toscana ha introdotto una soglia di sbarramento (dell'1,5 per cento) per le liste collegate ad un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il 5 per cento dei voti validi<sup>61</sup>. Per il

---

Calabria l'unica Regione in cui DS e Margherita si sono presentati separatamente e non nella lista Uniti nell'Ulivo, a fronte delle 14 liste presenti in Consiglio nel 2000, alle elezioni del 2005 i seggi del Consiglio sono stati suddivisi fra 10 liste.

<sup>60</sup> Quello che anzitutto va registrato è che in Puglia le soglie di sbarramento non sono più dimensionate alla percentuale dei voti conseguiti dal candidato Presidente cui i gruppi di liste sono collegati, quanto piuttosto alla percentuale complessiva dei voti ricevuti in ambito proporzionale dalla coalizione cui i gruppi fanno parte. Detto questo, comunque, se si guarda ai risultati elettorali, nel 2005 la frammentazione consiliare in Puglia non è affatto diminuita rispetto al 2000, registrando, al contrario, rispetto alle altre Regioni, il più alto tasso di liste rappresentate in Consiglio con ben 6 dei 10 partiti facenti parte della coalizione maggioritaria al di sotto della soglia del 4 per cento dei voti.

<sup>61</sup> Nonostante l'introduzione di una soglia – considerata molto bassa – sia apparsa in un primo momento superflua e tale da non far temere a nessuna forza minore l'esclusione, alla prova dei fatti – applicata in relazione ad altri meccanismi – ha prodotto i risultati sperati. E' il caso dell'esclusione dalla ripartizione dei seggi delle liste della Lega Nord e dell'Italia dei valori. La prima delle quali, fra l'altro, nella vigenza del vecchio sistema elettorale avrebbe ottenuto un

resto, ha innalzato al 4% la soglia per le liste collegate a candidati Presidenti che non hanno raggiunto il 5 per cento<sup>62</sup>.

Rimane da notare che, anche laddove la disciplina statale non è stata modificata, di fatto, l'aumento (abbastanza generalizzato fra le Regioni) dei seggi del Consiglio finisce per rendere ancora più permissivo l'accesso al Consiglio, soprattutto per quelle piccole liste collegate alle coalizioni maggiori.

TAB. 4 - SOGLIE DI SBARRAMENTO

	liste collegate Presidente	liste non collegate
l.n. 108/68	Ø (→ P>5%) 3% (→ P<5%)	3%
Calabria	4%	4%
Lazio	Ø (→ P>5%) 3% (→ P<5%)	3%
Marche	5% (per le coalizioni)	3%
Puglia	Ø (→ P>5%) 5% (→ P<5%) (4% dal 2010)	5% (4% dal 2010)
Toscana	1,5 (→ P>5%) 4% (→ P<5%)	4%

### 3.7.2. Assegnazione dei seggi «maggioritari»

Il metodo di assegnazione del premio di maggioranza è indubbiamente uno dei meccanismi della legge elettorale n. 43 del 1995 che ha contribuito a produrre un assetto competitivo bipolare. La previsione di un premio tale da assicurare (in

---

seggio, per effetto del «quoziente naturale», previsto per l'assegnazione dei seggi in sede di collegio unico regionale.

<sup>62</sup> L'aumento delle soglie in Toscana, peraltro, va letto congiuntamente ad un'ulteriore misura introdotta dalla nuova disciplina elettorale, ossia alla clausola ai sensi della quale sono escluse dalla competizione elettorale le liste che non siano state presentate in più della metà delle circoscrizioni provinciali. A parere di parte della dottrina (si veda, ad esempio, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), cit., 237) la Toscana nell'agire sulle soglie di sbarramento si è «limitata a fotografare la realtà già esistente in Consiglio, adattando ad essa il regime delle soglie di sbarramento».

ogni caso) al Presidente eletto una maggioranza assoluta di seggi in Consiglio rimane un tratto caratteristico anche dei nuovi sistemi elettorali<sup>63</sup>.

Insieme al merito di aver contribuito a creare un assetto bipolare, il premio di maggioranza porta con sé alcuni effetti negativi, ai quali abbiamo in parte accennato. Ecco perché alcune Regioni nell'approvare una nuova legge elettorale hanno provato a modificare il metodo di attribuzione del premio.

Se si guarda al meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza, come disegnato dalla legge n. 43 del 1995, tre in particolare appaiono le incongruenze più vistose: il dimezzamento del premio, a certe condizioni; la possibilità di seggi aggiuntivi (che vanno a sommarsi al 20 per cento del premio di maggioranza); la natura, di fatto, assunta dal «listino» regionale.

Una riflessione critica sul (dis)funzionamento del premio di maggioranza è, dunque, con molta probabilità, alla base di alcuni degli interventi di razionalizzazione dell'impianto elettorale portato avanti da alcune Regioni. Quanto appena affermato è riscontrabile, anzitutto, nella scelta compiuta da Puglia<sup>64</sup>, Toscana e Marche riguardo all'abolizione della lista regionale, e all'introduzione di meccanismi alternativi di attribuzione di una quota di seggi maggioritaria<sup>65</sup>. Una scelta di questo tipo, infatti, mette anzitutto al riparo dai limiti legati al diverso grado di legittimazione democratica degli eletti nel «listino»<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Fa notare D'Alimonte (R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, cit. 19) che la maggiore peculiarità del sistema elettorale sta nel fatto che la governabilità è un aspetto «intrinseco al sistema stesso e non è quindi affidato alla offerta elettorale né all'esito delle elezioni. Gli elettori sanno già prima delle elezioni con assoluta certezza che uno dei candidati presidenti vincerà e che avrà una maggioranza dei seggi in Consiglio di almeno il 55%».

<sup>64</sup> In realtà, nel caso della legge pugliese, non si tratta di una vera e propria «abolizione» della lista regionale, ma di una sorta di «ripescaggio» (dalle liste provinciali) degli eletti attribuiti alla coalizione vincente come premio di maggioranza: «la lista regionale, prevista dalla legge n. 108 del 1968 così come modificata dalla legge n. 43 del 1995, deve intendersi composta, successivamente all'attribuzione di tutti i seggi da parte dell'Ufficio centrale regionale, esclusivamente attingendo dai gruppi di liste provinciali che abbiano conseguito almeno un seggio della quota proporzionale» (art. 9, comma 1).

<sup>65</sup> In questo senso si muoveva anche la legge n. 27/2004 della Regione Abruzzo, poi abrogata a seguito dell'impugnazione governativa, la quale modificava le modalità di assegnazione del premio di maggioranza, abolendo il «listino». In proposito, C. FUSARO - M. RUBECCHI, *Le regole per la formazione della rappresentanza: nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005.

<sup>66</sup> Nell'idea originaria del legislatore statale, il «listino», ossia i consiglieri eletti come «premio di maggioranza», doveva rappresentare il luogo in cui il candidato capolista doveva indicare la

L'altro problema da arginare è quello legato al cosiddetto difetto di «monotonicità». Se, da un lato, infatti il dimezzamento del premio di maggioranza può creare situazioni tali per cui una coalizione che vince «troppo» risulta penalizzata in termini di seggi, d'altro canto, a volte, alcuni candidati (quelli collocati agli ultimi posti del listino) vengono eletti in virtù dello scarso rendimento della coalizione della quale fanno parte.

Le modifiche introdotte da Puglia, Marche e Toscana – sebbene tutte volte a razionalizzare gli effetti negativi appena ricordati – presentano specifiche peculiarità che è bene analizzare separatamente.

Prima di procedere nell'analisi dei meccanismi introdotti dalle Regioni, ci sia consentito evidenziare che se l'abolizione del «listino», di per sé, risolve indubbiamente il problema della diversa legittimazione dei consiglieri eletti con il premio di maggioranza, più complesso risulta dare un giudizio circa l'efficacia degli strumenti introdotti con riferimento alla soluzione del cosiddetto difetto di «monotonicità»<sup>67</sup>. Seppure, infatti, almeno ad una prima analisi, il fenomeno sembra essere stato ridimensionato, non si può dire che sia del tutto scomparso, perché di per sé la previsione di una soglia percentuale di seggi come premio di maggioranza crea, comunque, disincentivi alla formazione di larghe coalizioni<sup>68</sup>.

---

propria «squadra». Di fatto, però, è stato ben diverso il ruolo assunto dal premio di maggioranza, che è finito per diventare «una cassa di compensazione degli equilibri all'interno delle coalizioni», un modo attraverso il quale i vertici regionali delle coalizioni controllano il 20 per cento del totale degli eletti. A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 846.

<sup>67</sup> Si tratta del criticato effetto frutto del meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza, ai sensi della legge n. 108/68 e successive modificazioni, secondo la quale spesso le coalizioni che «vincono troppo» risultano di fatto penalizzate in termini di seggi. E' noto infatti che nelle Regioni che applicano la disciplina statale, la coalizione collegata al Presidente eletto che ha conseguito un numero di seggi, nella circoscrizioni provinciali, pari o superiore al 50 per cento dell'intero Consiglio, ottiene soltanto la metà del «listino». Questo è quanto è accaduto, nelle elezioni del 2000, in Lombardia, Veneto e Basilica. E, più di recente e in maniera più diffusa, nelle elezioni del 2005, in Emilia Romagna, Umbria, Marche, Campania, Calabria e Basilicata.

<sup>68</sup> Esemplificativo è quanto accaduto alle ultime consultazioni elettorali (aprile 2005) in Toscana. In proposito si veda, ampiamente, A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, cit. In Toscana, infatti, la coalizione del centrosinistra, senza Rifondazione (unico caso in Italia di mancata alleanza), ha ottenuto 38 seggi (due in più, come «premio», rispetto a quelli ottenuti su base proporzionale); in caso di alleanza con Rifondazione, la coalizione avrebbe ottenuto 39 seggi, cioè una percentuale superiore alla soglia del 60%: una situazione comunque «più equa», rispetto al «dimezzamento» del «listino» che si sarebbe avuto con la vecchia legge. Ma, a conti fatti, Rifondazione ha ottenuto, «correndo» da sola, 5 seggi, e quindi l'intero arco del centrosinistra ha ottenuto 43 seggi, invece di 39. La questione, in verità, non è tutta riconducibile ad una questione di «convenienza» nella spartizione

### 3.7.2.a. Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza in Puglia

La legge elettorale pugliese incide profondamente sul premio di maggioranza, modificando rispetto alla disciplina statale sia i soggetti che ne beneficiano che le modalità di assegnazione.

Il legislatore pugliese chiarisce fin da subito che i 70 seggi del Consiglio sono suddivisi in 56, da attribuire agli eletti sulla base di liste circoscrizionali, e 13, da assegnare «tra i gruppi di liste collegate con il candidato Presidente eletto»<sup>69</sup>. Dunque, la legge pugliese non prevede l'assegnazione di una quota maggioritaria di seggi attraverso il «listino» del Presidente. Piuttosto, il premio di maggioranza viene attribuito direttamente ai gruppi di liste provinciali collegate al Presidente eletto che hanno conseguito almeno un seggio nella quota proporzionale<sup>70</sup>.

La «lista regionale», dunque, viene formata dopo l'assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali ed è composta attingendo, in modo proporzionale, dalle liste circoscrizionali collegate al candidato eletto Presidente, che abbiano conseguito almeno un seggio<sup>71</sup>.

---

dei seggi. Si ricorderà, infatti, che la mancata alleanza tra il centrosinistra e Rifondazione aveva alla base solide ragioni politiche e programmatiche (basti pensare che Rifondazione è stata sempre duramente all'opposizione in Toscana, e lo è tuttora anche nelle giunte di tutte le principali città toscane). Rimane, comunque, che ragionando sulla base dei «calcoli» sui seggi, presentarsi alle elezioni non coalizzati risultava comunque conveniente.

D'altro canto, anche la stessa «clausola di salvaguardia» delle minoranze, introdotta in Toscana e particolarmente sostenuta all'opposizione, «bloccando» al 65% il tetto dei seggi potenzialmente conquistabili dalla maggioranza, rischia di reintrodurre quegli stessi disincentivi ad un allargamento delle coalizioni che, per altra via, almeno in parte, la nuova legge aveva cercato di attenuare.

<sup>69</sup> Art. 3, l.r. Puglia, 28 gennaio 2005, n. 2, «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale».

<sup>70</sup> L'abolizione del listino è significativa se si guarda ad alcuni piccoli partiti che in molte Regioni riescono ad ottenere un seggio in Consiglio grazie al loro inserimento nella lista regionale. Sul punto, M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), cit., 83.

<sup>71</sup> Art. 9, l.r. Puglia, 28 gennaio 2005, n. 2, «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale». La legge elettorale introduce una sorta di ulteriore soglia di sbarramento per l'attribuzione del premio: le liste a cui vengono assegnati i 13 seggi non solo devono far parte della coalizione vincente, ma devono aver già conseguito almeno un seggio dei 56 attribuiti con formula proporzionale. A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 144.

Il sistema elettorale pugliese sembra, dunque, prevedere una sorta di «doppio binario»<sup>72</sup>: i seggi vengono, in primo luogo, assegnati nelle circoscrizioni provinciali con la medesima formula prevista dalla disciplina statale; in un secondo momento, poi, l'Ufficio centrale regionale provvede ad un calcolo limitato alle liste della coalizione vincente, dividendo il totale dei voti validi da esse conseguito per 13 (che corrisponde all'incirca al 20 per cento dei componenti il Consiglio regionale)<sup>73</sup>. In questo modo, si ottiene dunque un quoziente di coalizione con il quale i seggi che corrispondono al premio di maggioranza vengono ripartiti proporzionalmente tra tutte le liste che compongono la coalizione<sup>74</sup>.

Pur non esplicitato, dalla lettera della disposizione regionale sembra evidente che - diversamente da quanto avviene ai sensi della disciplina statale e (come vedremo) delle altre nuove leggi elettorali - il premio viene attribuito per intero (13 seggi) e non è previsto che venga dimezzato.

Con riguardo a tale aspetto, se è subito evidente che l'eliminazione del «dimezzamento» esclude la possibilità che si verifichi il difetto di monotonicità, d'altro canto è pur vero che una tale previsione non tiene conto dell'eventualità in cui la coalizione vincente, già in sede di assegnazione dei seggi proporzionali,

---

<sup>72</sup> A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 847.

<sup>73</sup> Si ricorda che il Consiglio della Regione Puglia è composto di 70 membri: il Presidente eletto, più 56 Consiglieri eletti nelle circoscrizioni provinciali e 13 come «premio di maggioranza».

<sup>74</sup> La formula elettorale utilizzata per la ripartizione maggioritaria dei seggi è quella del metodo del quoziente naturale e dei più alti resti. Recita, infatti, l'articolo 9 della l. r. P. n. 2 del 2005: «2. L'Ufficio centrale regionale divide la somma delle cifre elettorali conseguite dai gruppi di liste provinciali collegati con il Presidente eletto, ammesse ai sensi del comma precedente, per tredici; nell'effettuare l'operazione trascura l'eventuale parte frazionaria del quoziente.

«3. Divide poi la cifra elettorale di ciascun gruppo di liste per il quoziente così ottenuto: il risultato rappresenta il numero di seggi da assegnare a ciascun gruppo.

«4. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati ai gruppi per i quali queste ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, ai gruppi che hanno conseguito le maggiori cifre elettorali.

«5. I seggi spettanti a ciascun gruppo di liste sono attribuiti nelle singole circoscrizioni secondo le modalità di cui al decimo e undicesimo comma dell'articolo 15 della legge n. 108 del 1968, a iniziare dalla prima circoscrizione alla quale non è stato ancora attribuito il seggio, ai sensi del decimo comma del citato articolo 15 della legge n. 108 del 1968.

«6. Qualora tutti i posti della graduatoria abbiano già dato luogo all'assegnazione di seggi, l'attribuzione di ulteriori seggi ha nuovamente inizio a partire dalla prima circoscrizione della medesima graduatoria»

abbia raggiunto una maggioranza consistente, con ciò non «difendendo» le minoranze dal rischio di supermaggioranze<sup>75</sup>.

### *3.7.2.b. Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza in Toscana*

In Toscana, pur avendo optato per l'abolizione del «listino», rimane comunque la previsione di candidati alla carica di consigliere presentati a livello regionale. Una delle peculiarità della legge elettorale toscana è, infatti, l'introduzione della figura dei «candidati regionali», ossia di capilista regionali presenti nella scheda di tutte le Province, ai quali è previsto che vengano assegnati i primi seggi spettanti ad ogni lista<sup>76</sup>.

Come abbiamo già visto, la legge toscana non suddivide i seggi a seconda che siano da attribuire con metodo maggioritario o proporzionale. Al contrario, chiarisce che i 63 seggi del Consiglio regionale (escluso quello da attribuire al candidato Presidente eletto e al “miglior perdente”) vengono (in prima battuta) assegnati a livello regionale, come se il sistema fosse interamente proporzionale<sup>77</sup>.

Tuttavia, anche la Regione Toscana si caratterizza per aver previsto l'attribuzione di una quota «premio» di seggi alla coalizione vincente, ma solo in presenza di determinate condizioni. In altri termini, la legge r. Toscana n. 25 del 2004 prevede che una volta attribuiti i seggi con metodo proporzionale si proceda alla verifica della quota di seggi attribuita al gruppo di liste o alla coalizione di liste collegate al Presidente eletto. Nello specifico, ai sensi della disciplina elettorale, alla maggioranza spetta il 60 o il 55 per cento dei seggi del Consiglio, a seconda, rispettivamente, che il Presidente abbia ottenuto più o meno del 45 per cento dei voti. Qualora queste cifre siano state conseguite al momento della distribuzione proporzionale dei seggi fra le liste, il premio non scatta. In caso contrario, invece,

---

<sup>75</sup> Su questo aspetto, A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., 145 e ID., *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), cit., 230.

<sup>76</sup> A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 850.

<sup>77</sup> A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in Caretti (a cura di), cit., 147.

si provvederà ad assegnare alla coalizione vincente un numero di seggi tale da consentirle di raggiungere la quota prefissata<sup>78</sup>.

Il premio, dunque, non solo è eventuale – poiché scatta solo a determinate condizioni – ma è attribuito in misura tale da consentire alla maggioranza di raggiungere la soglia del 55 o del 60 per cento dei seggi. Ecco perché il sistema elettorale toscano è stato definito «un sistema proporzionale a premio di maggioranza eventuale»<sup>79</sup>.

Insieme alla previsione di un (eventuale) premio di maggioranza, la legge toscana ha introdotto una sorta di «soglia di garanzia per le minoranze»<sup>80</sup>. Così come, infatti, il legislatore regionale nel costruire il sistema elettorale si è preoccupato di garantire alla maggioranza di poter contare sul 55 (o 60) per cento dei seggi, allo stesso modo mette le minoranze in condizione di disporre (almeno) del 35 per cento dei seggi. Analogamente che per l'attribuzione del premio di maggioranza, infatti, una volta effettuata la ripartizione dei seggi proporzionali a livello regionale, oltre a verificare di quale maggioranza disponga il Presidente eletto, si procede alla verifica del numero di seggi complessivamente conquistato dai gruppi di liste non collegati al Presidente eletto. Nel caso in cui questi ultimi non abbiano raggiunto almeno il 35 per cento dei seggi (e, dunque, qualora la coalizione del Presidente abbia una maggioranza di oltre il 65 per cento dei seggi), la ripartizione già effettuata verrebbe «annullata» e si procederebbe ad una nuova distribuzione: il 35 dei seggi verrebbe attribuito al complesso dei gruppi di minoranza, applicando comunque la formula Adams; mentre la quota restante andrebbe suddivisa fra i gruppi collegati al Presidente eletto.

---

<sup>78</sup> In questo caso, la rideterminazione dei seggi che spetta ad ogni gruppo di liste si effettua, comunque, utilizzando la formula Adams, applicata separatamente ai gruppi collegati al candidato Presidente eletto e agli altri gruppi di minoranza.

<sup>79</sup> A. CHIARAMONTE, *Un sistema proporzionale a premio di maggioranza eventuale*, in *Parlamenti regionali*, n. 9, 2003.

<sup>80</sup> A.FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, cit., 848

### 3.7.2.c. Abolizione della lista regionale e assegnazione del premio di maggioranza nelle Marche

Se si guarda alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza ed alla sequenza di assegnazione dei seggi, la disciplina marchigiana presenta molti punti in comune con quella, appena descritta, della Regione Toscana.

Anzitutto, la l. r. Marche 16 dicembre 2004, n. 27 stabilisce che i 42 seggi del Consiglio regionale (ai quali si aggiunge il seggio del Presidente eletto) siano attribuiti nelle circoscrizioni provinciali. Dunque, anche in questo caso è stato abolito il «listino» e il sistema elettorale è stato strutturato come anzitutto proporzionale.

A differenza che in Toscana, però, la ripartizione dei seggi viene inizialmente effettuata sulla base delle cifre elettorali delle coalizioni (soggetti che nella legge della Regione Marche acquistano una particolare importanza), utilizzando per la distribuzione proporzionale dei seggi, a livello regionale, il metodo d'Hondt.

Tornando, invece, alle similitudini fra i due sistemi elettorali, anche la Regione Marche introduce la possibilità che alla maggioranza venga attribuito un «premio», che quindi anche in questo caso si caratterizza per essere «variabile» ed «eventuale». E', infatti, possibile che la distribuzione proporzionale dei seggi sia sufficiente ad assegnare alla coalizione collegata al Presidente una congrua maggioranza (che la legge fissa in almeno 25 seggi, ovvero poco meno del 60 per cento del totale del Consiglio<sup>81</sup>), non rendendo in tal caso necessaria l'attribuzione del premio. Al contrario, invece, alla coalizione vincente verrà attribuito un numero di seggi «aggiuntivi» - che non è predeterminato – tali da consentire alla maggioranza di raggiungere la soglia del 60 per cento.

Nel caso sia necessario attribuire il premio, i seggi necessari vengono sottratti alle coalizioni di minoranza secondo la graduatoria dei quozienti *d'Hondt*. Una volta corretta la ripartizione effettuata a livello proporzionale, poi, si procede ad assegnare i seggi fra i gruppi di liste all'interno di ogni coalizione, utilizzando il metodo del quoziente *Droop* e dei più alti resti, sempre a livello regionale.

---

<sup>81</sup> Art. 19, c. 4, lett. g), l. r. Marche 16 dicembre 2004, n. 27, «Alla coalizione che ha riportato la maggior cifra elettorale regionale vengono comunque assegnati venticinque seggi (...)».

### 3.8. UN QUADRO D'INSIEME

L'approccio metodologico che abbiamo scelto non è certamente il più adatto a fotografare dall'alto i nuovi sistemi elettorali. Cercando di non incorrere in inutili duplicazioni, nelle ultime considerazioni che seguono proveremo, allora, a “tirare le fila” di quanto detto finora e di fornire una valutazione complessiva delle riforme approvate dalle Regioni in ambito elettorale<sup>82</sup>.

Complessivamente, lo abbiamo già detto, l'impianto generale definito dalla disciplina statale sembra rimanere valido, caratterizzato dal permanere di un sistema a «bipolarismo-frammentato»<sup>83</sup>. Nessuno dei nuovi sistemi elettorali ha adottato soluzioni che possano indebolire gli incentivi al mantenimento di un assetto bipolare (rimangono invariate le scelte sull'elezione diretta del Presidente della Giunta, sui meccanismi elettorali in grado di assicurare una solida maggioranza consiliare al Presidente eletto ed alla coalizione che lo sostiene e sull'utilizzo di un sistema “misto”). Da questo punto di vista, peraltro, i «nuovi» sistemi elettorali si rivelano in larga misura rispettosi di uno dei principi individuati dalla legge n. 165 del 2004, se si considera che tutti hanno riproposto quegli aspetti del sistema statale che hanno permesso alle maggioranze politiche regionali di garantire una certa stabilità.

In generale, comunque, il tasso di innovazione regionale è stato abbastanza modesto e, per lo più, volto ad introdurre “correttivi” e a razionalizzare soltanto alcuni degli aspetti della disciplina statale: le modalità di espressione del voto, il funzionamento del premio di maggioranza, le soglie di sbarramento (in entrata e

---

<sup>82</sup> Ci sembra utile proporre, al termine di questa trattazione, una Tabella riassuntiva, già proposta da A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali nella Regioni a statuto ordinario*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi, (a cura di), in cui sono raffrontate Regione per Regione le principali modifiche.

<sup>83</sup> In dottrina si è parlato di «un processo riformatore di stampo “incrementale”, nel suo insieme improntato alla razionalizzazione dell'esistente piuttosto che ad una vera e propria innovazione». Così, A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), cit., 263 e ss., a parere dei quali le ragioni di questa “prudenza” mostrata dalle Regioni risiede, principalmente, in tre spiegazioni: la presenza di vincoli di natura costituzionale e giurisprudenziale; un giudizio sostanzialmente positivo dell'assetto istituzionale disegnato dalla disciplina statale; da ultimo, l'«impraticabilità politica di costruire un consenso intorno a soluzioni chiaramente alternative, costituzionalmente percorribili e non impopolari agli occhi dell'opinione pubblica».

quelle “legali”). Gli aspetti della legge n. 43 del 1995 che hanno contribuito a creare un assetto competitivo bipolare non sono stati toccati dalle Regioni e poco (o, quasi, niente) è stato fatto per arginare la frammentazione<sup>84</sup>.

Poco soddisfacenti (ed anzi, a volte, discutibili) le scelte compiute dalle Regioni per assicurare la «rappresentanza delle minoranze». Se è vero, infatti, che tutti i sistemi elettorali utilizzano una formula mista, in cui gli elementi proporzionali sono in grado di garantire in buona parte la rappresentanza del tessuto politico regionale, è pur vero però che poco (o niente) hanno fatto le Regioni per porre rimedio alla sotto-rappresentazione di due «minoranze»: quella femminile e quella territoriale.

Le Regioni che non lo hanno ancora fatto, nel riscrivere la propria legge elettorale è bene che tengano conto del principio statale e che abbiano a mente gli esempi più virtuosi che i primi “esperimenti” regionali hanno prodotto: la composizione paritaria della lista regionale in Lazio; la previsione di una sorta di clausola di “salvaguardia” della rappresentanza territoriale in Toscana; sempre nella Regione Toscana la previsione della formula Adams che consente l’attribuzione di un seggio a tutte le liste che hanno superato la soglia di sbarramento, insieme alla previsione di un premio di «minoranza».

Una prima impressione su questa stagione “costituente” «non può dirsi deludente, ma neanche soddisfacente»<sup>85</sup>. E’, senz’altro, vero che le Regioni si sono discostate poco dal modello statale e, laddove lo hanno fatto, in modo tendenzialmente omogeneo, non è detto però che questo modo di procedere sia necessariamente passibile di critiche<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> In questa direzione si muovono l’innalzamento al 4 per cento (indifferenziato) della soglia di sbarramento in Calabria e l’abolizione del voto di preferenza in Toscana. Su questo aspetto vale la pena evidenziare che anche laddove le leggi elettorali dovessero introdurre meccanismi in grado di arginare la frammentazione, a tali strumenti andrebbe affiancata una modifica dei regolamenti consiliari, ad oggi indubbiamente molto permissivi riguardo alla composizione dei gruppi. Sul punto, 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. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

<sup>85</sup> A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali nella Regioni a statuto ordinario*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi, (a cura di), cit., 153.

<sup>86</sup> A questo proposito, ci sembra valga la pena di sollevare almeno un paio di questioni. Una prima riguarda una rapida comparazione con le altre esperienze regionali (o federali), nelle quali si riscontra una sostanziale omogeneità, fra il livello federale e quello sub-statale, se si guarda ai principali meccanismi istituzionali e, perfino, al sistema elettorale. Approfonditamente, sul punto,

Quello che emerge con altrettanta evidenza è, inoltre, che le Regioni si sono premurate, laddove hanno introdotto strumenti più restrittivi di accesso alla rappresentanza, di trovare dei correttivi che potessero, in qualche modo, “bilanciare” tali limitazioni (basti pensare all’aumento generalizzato del numero dei componenti del Consiglio). Probabilmente, se volessimo riassumere l’atteggiamento di fondo mostrato dalle Regioni, la “prudenza” è il concetto meglio in grado di sintetizzarlo.

---

A. CHIARAMONTE – S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sברי suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 57 e ss. La seconda, alla prima strettamente connessa, riguarda gli effetti (negativi e destabilizzanti) che un assetto istituzionale molto differente da Regione a Regione potrebbe comportare. Si veda in proposito, A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Conclusioni. Bilancio di una stagione di riforme*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), cit., 264. Condivisibile la preoccupazione e, insieme, l’auspicio espresso da quella parte della dottrina, a parere della quale «i vincoli costituzionali imposti dal legislatore nazionale, poi chiariti e specificati dalle sentenze della Corte costituzionale, non sono un elemento di rigidità del quale è necessario liberarsi, bensì un elemento imprescindibile per stabilizzare ed omogeneizzare il quadro istituzionale regionale e italiano». Così, C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. Ceccanti – S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 173.

## CAPITOLO 4

### ALCUNI ASPETTI DELLA DISCIPLINA DI «CONTORNO»: VINCOLI COSTITUZIONALI E LEGISLATIVI

**SOMMARIO:** **4.1.** Ineleggibilità e incompatibilità; *4.1.1.* Una ricognizione normativa: le fonti competenti in materia di elettorato passivo (prima e dopo la novella dell'articolo 122 Cost.); *4.1.2.* Lo stato dell'arte; *4.1.3.* Quali disposizioni si applicano nell'inerzia delle Regioni? **4.2.** Il principio di parità tra uomini e donne e la questione delle "quote rosa"; *4.2.1.* I primi tentativi di «agevolare» la rappresentanza femminile e lo «stop» della giurisprudenza; *4.2.2.* La «svolta femminista»: vincoli costituzionali, orientamento giurisprudenziale, contesto comunitario. Le Regioni «vincolate» a garantire la pari opportunità; *4.2.3.* La promozione delle pari opportunità nella legislazione elettorale: misure di sostegno (vere o presunte); **4.3.** La disciplina delle primarie: l'esempio toscano; *4.3.1.* La legge toscana sulle primarie alla prova dei fatti

#### 4.1. INELEGGIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ

*4.1.1. Una ricognizione normativa: le fonti competenti in materia di elettorato passivo (prima e dopo la novella dell'articolo 122 Cost.)*

Prima della riforma costituzionale del 1999, l'art. 122 della Carta costituzionale stabiliva in materia di ineleggibilità e incompatibilità (con riferimento alle Regioni a statuto ordinario) una espressa riserva di legge statale. Tale competenza statale aveva determinato la predisposizione di una normativa sull'elettorato passivo tendenzialmente unica per le Regioni e per gli enti locali: le cause di ineleggibilità a consigliere regionale erano infatti (originariamente ed espressamente) individuate nella l. 17 febbraio 1968, n. 108, recante norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario.

Successivamente, con la l. n. 154 del 1981<sup>1</sup> («Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e

---

<sup>1</sup> Il senso della legge n. 154 del 1981 è stato, inoltre, quello di raccogliere le numerose suggestioni pervenute da parte della Corte costituzionale, a partire dal principio basilare di adottare criteri ampliativi in tema di elettorato passivo. Sulla cospicua giurisprudenza costituzionale in materia, si rinvia a E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità negli enti locali*, in G. Meloni (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e*

circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale»), le norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, precedentemente contenute nelle diverse leggi elettorali, sono state concentrate in un unico testo<sup>2</sup>.

In seguito, il nuovo Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha assorbito gran parte della normativa preesistente, ma soltanto - come è del resto naturale - nella parte relativa alle ipotesi di ineleggibilità, incompatibilità e non candidabilità per gli organi comunali e provinciali<sup>3</sup>.

Tale circostanza ha, dunque, comportato una scissione fra la normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità relativa a Province e Comuni (TUEL) e quella relativa ai Consigli e alle Giunte regionali (leggi regionali, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione). Distinzione che ha, poi, trovato conferma nelle stesse leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, ai sensi delle quali la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane spetta alla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera p), mentre per gli organi regionali la competenza spetta alle Regioni stesse, nei limiti dei principi fondamentali previsti dalla legge statale (art. 122 Cost.).

---

*incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>2</sup> Una notazione critica sulla scelta di accomunare le cause di ineleggibilità e incompatibilità dei diversi livelli territoriali in un'unica disposizione è presente in E. MAGGIORA, *Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità nell'ente locale. Problemi e casi pratici*, Milano, 2000, 68, il quale scrive di una «grave anomalia» che ha determinato «una eccessiva generalizzazione» nella previsione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità. L'A. esemplifica le sue perplessità richiamando il caso della ineleggibilità prevista per i «ministri di culto», rilevante nei piccoli centri, ma non altrettanto a livello regionale.

<sup>3</sup> L'art. 274 del Testo unico degli enti locali ha disposto l'abrogazione dell'intera legge 23 aprile 1981, n. 154, «fatte salve le disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali». A proposito della clausola abrogativa utilizzata, si veda N. LUPO, *Il trattamento giurisprudenziale delle fonti del diritto sanitario: alcune prime osservazioni*, intervento al convegno di Genova su «Cittadini, Corte e salute», 23-24 novembre 2005, in cui l'A. sottolinea che la clausola «origina qualche problema, dal momento che non si fa carico di individuare quali parti delle disposizioni della legge n. 154 del 1981 restino in vigore e quali siano invece espressamente abrogate». Una critica a tale tipologia di formula abrogativa, in M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, 2004, 47, a parere del quale «pur se la prassi dia dimostrazione di testi unici sprovvisti di disposizioni di abrogazione o con mere disposizioni di abrogazione innominata, il fenomeno va censurato in quanto il testo unico, per assolvere al suo precipuo fine di certezza del diritto, deve necessariamente recare disposizioni di *abrogazione espressa*, da formulare con estrema attenzione, senza omettere fonti o parti di fonti».

Come si è accennato, il nuovo articolo 122, primo comma, della Costituzione<sup>4</sup>, modificando la distribuzione delle competenze normative in tema di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale vigente prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, ha sottratto la materia alla legislazione dello Stato e l'ha attribuita a quella delle Regioni, configurandola come una competenza ripartita, cioè da svolgere nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica<sup>5</sup>.

La configurazione della materia dell'elettorato passivo (come, in generale, di quella elettorale) come una competenza concorrente ha aperto una serie di questioni sulla possibilità per le Regioni di adottare una disciplina di dettaglio in assenza di una «nuova» disciplina statale di principio. Su questi aspetti, invero, ci siamo già soffermati<sup>6</sup> e, pertanto, in questo contesto ci limiteremo a richiamare la giurisprudenza per gli aspetti più direttamente legati alla competenza in materia di ineleggibilità e incompatibilità.

In una prima, più generale, sentenza la Corte costituzionale ha anzitutto chiarito che «specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore»<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Il nuovo testo dell'articolo 122 Cost., a differenza della versione precedente, che faceva esclusivo riferimento ai consiglieri regionali, nel prevedere la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia, precisa che spetta ad esse la definizione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità, oltre che dei consiglieri, anche del Presidente e degli altri componenti della Giunta. Analogamente al vecchio testo, il secondo comma dell'articolo 122, individua direttamente alcune cause di incompatibilità: l'appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta ad un altro Consiglio o Giunta regionale, ad una delle Camere del Parlamento o al Parlamento europeo.

<sup>5</sup> Sui caratteri della legislazione concorrente, in materia elettorale regionale, si è dibattuto in dottrina: in particolare, vedi S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 580, in cui l'A. ragiona di «competenza ripartita sui generis»; anche M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 481, parla di «potestà legislativa atipica».

<sup>6</sup> Si rinvia al capitolo 1.

<sup>7</sup> Si veda, sent. Corte cost., n. 282 del 2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2012, nella quale - peraltro - la Corte non nega che «la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina», e tuttavia, tale circostanza «non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo». Nella sentenza citata, il Giudice delle leggi chiarisce altresì che la l'assenza della legge di

Più tardi, con una sentenza successiva (la n. 196 del 2003), riferendosi espressamente alla competenza delle Regioni in materia elettorale, *ex* articolo 122 della Costituzione, la stessa Corte costituzionale ha specificato che «non vi è ragione per ritenerne precluso l'esercizio fino alla statuizione di nuovi principi, con la conseguenza che il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato». Pertanto, vale «il principio per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l'elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale»<sup>8</sup>.

Dunque, le Regioni avrebbero potuto legiferare in materia elettorale e in merito ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità, semplicemente traendo i principi dalla legislazione statale esistente, ma successivamente – in seguito all'approvazione della legge cornice (e dello statuto) – si sarebbero comunque trovate a dover fare i conti con la nuova legislazione di principio<sup>9</sup>.

---

principio non giustifica l'intervento statale, nemmeno con la clausola della «cedevolezza», e che dunque nelle materie riservate alla competenza legislativa della Regione anche in assenza della legge cornice le Regioni possono adottare le leggi di dettaglio attenendosi ai principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale vigente.

Vale la pena di ricordare che la motivazione addotta dalla Corte è stata poi ripresa dal Capo dello Stato nel messaggio del 5 novembre 2002 con il quale – ai sensi all'art. 74, primo comma, della Costituzione – ha rinviato alle Camere, per una nuova deliberazione, la «leggina» recante «Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali», ai sensi della quale si estendevano ai consiglieri regionali le disposizioni dell'art. 3-*ter* del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 1, in materia di incompatibilità dei sindaci, dei Presidenti delle Province e dei consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali. Sinteticamente, i motivi del rinvio si possono rinvenire: nella violazione dell'articolo 122, primo comma, Costituzione, che attribuisce alla legge regionale la potestà ripartita in materia elettorale regionale; nella circostanza che l'assenza della legge di principio non costituisce «titolo valido per sostituire la legge statale alla legge regionale in una materia riservata alla competenza legislativa della Regione»; nell'impossibilità per lo Stato – anche in assenza della legge di principio – di esercitare una potestà legislativa, seppure «cedevole»; infine, nel fatto che il Governo ha presentato un apposito disegno di legge in materia e che, dunque, «evidenti ragioni di logica» consigliano di attendere che il Parlamento si pronunci su di esso. Per un commento sul rinvio presidenziale, G. TARLI BARBIERI, *Legislazione statale e legislazione regionale in un recente rinvio presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 155 e ss.

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1489.

<sup>9</sup> In proposito, B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005, VIII: l'A. giudica «velleitario ed intempestivo» un eventuale esercizio della potestà legislativa regionale in assenza della legge cornice; tanto più che con la – più volte richiamata – sentenza n. 196 del 2003 la Corte costituzionale ha chiarito che, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (e delle nuove leggi elettorali regionali), l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 detta

I problemi legati alla possibilità di desumere i principi – che nel frattempo, come si è visto, avevano comunque trovato soluzione nelle pronunce della giurisprudenza costituzionale – hanno cessato di esistere quando, ad oltre quattro anni di distanza dalle modifiche costituzionali, il legislatore statale, con la legge n. 165, del 2004, ha provveduto a dare attuazione al nuovo testo dell'articolo 122 della Carta costituzionale, dettando i principi fondamentali concernenti il sistema

---

direttamente la disciplina della elezione del Presidente regionale, e che, dunque, fino a questo momento «esigui (sono) gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio».

Non era poi mancato in dottrina chi aveva evidenziato che «l'attività estrattiva dei principi, in assenza di principi fondamentali, reca notevoli elementi di discrezionalità, affidati al prudente apprezzamento della Corte». In questo senso, in particolare, C. TUCCIARELLI, *L'insostenibile leggerezza della legge (statale). Note a margine della legge 2 luglio 2004, n. 165*, in *Comuni d'Italia*, 2004, 44 e ss.; l'A. esemplifica le sue perplessità circa la «desumibilità» dei principi richiamando la sentenza n. 201 del 2003 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1540), con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata su un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4, in materia di «Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative». In particolare, per quanto qui interessa, il Presidente del Consiglio aveva sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 4, della citata l. r. Lombardia, n. 4 del 2002, in quanto tale disposizione, prevedendo l'incompatibilità della carica di consigliere regionale «con quella di presidente e assessore provinciale, di sindaco e assessore di Comuni capoluogo di Provincia, nonché con quella di sindaco e assessore di Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti», «introdurrebbe una fattispecie di incompatibilità nuova e diversa, in senso meno restrittivo, rispetto a quanto è stabilito dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), dal quale deriverebbe il principio generale – vincolante per le Regioni secondo l'art. 122 della Costituzione, che si assume pertanto violato – della «incompatibilità assoluta della carica di consigliere regionale con qualsiasi altra carica negli enti locali».

«Il ricorrente» – si legge nella decisione della Corte – «ritiene che la regola contenuta nella richiamata disposizione dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che prevede l'incompatibilità alla carica di consigliere regionale di tutti coloro che ricoprono la carica di sindaco e assessore comunale nei Comuni compresi nel territorio della Regione, valga in quanto tale come “principio fondamentale”»; ma, se così fosse, la legge regionale dovrebbe ripetere quanto già determinato dalla legge statale. Al contrario, piuttosto, - motiva la Corte - «non la regola dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (...) deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione». E, in particolare, «(l')esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione».

I “paletti” posti dalla Corte costituzionale e i dubbi sollevati dalla dottrina si riscontrano nelle scelte compiute dalle Regioni: prima dell'entrata in vigore della legge statale di principio (e in assenza del nuovo statuto) soltanto la Regione Abruzzo e la Regione Toscana hanno adottato una legge in materia di legge elettorale, rispettivamente la n. 1 del 2002 e la n. 25 del 2004. Peraltro, proprio la normativa abruzzese, impugnata dal Governo, ha dato alla Corte costituzionale l'occasione per specificare gli spazi di regolazione regionale. Si veda, in proposito, L. CASTELLI, *Le nuove leggi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2005, 713 e ss.

di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

#### *4.1.2. Lo stato dell'arte*

Come già accennato, in seguito alla modifica costituzionale, le Regioni sono chiamate a disciplinare la materia dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità con legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. Nonostante la disposizione costituzionale sia molto chiara nel ripartire le competenze in materia di forma di governo e sistema elettorale, la Corte costituzionale è stata chiamata a specificare ulteriormente i diversi ambiti di competenza e l'attribuzione alla legge regionale della disciplina della materia.

In particolare, prima, nella sentenza n. 2 del 2004<sup>10</sup>, relativa alla deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni che violavano il «complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali» determinato, «in parte esplicitamente ma in parte implicitamente», dall'articolo 122 della Costituzione, sottolineando come - alla luce del quadro delineato dalla Costituzione in materia elettorale regionale - «la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo».

Successivamente, con le sentenze n. 378 e n. 379 del 2004, la Corte Costituzionale ha accolto le questioni di illegittimità costituzionale sollevate dal Governo in merito, rispettivamente, allo Statuto umbro e a quello emiliano, che sancivano l'incompatibilità tra assessore e Consigliere regionale, esorbitando dalla competenza statutaria ed invadendo quella affidata alla legge regionale<sup>11</sup>.

In tali decisioni la Corte ha dunque ribadito che la materia elettorale e i casi di ineleggibilità e incompatibilità sono riservati alla potestà legislativa regionale

---

<sup>10</sup> Con riferimento ad una disamina della giurisprudenza costituzionale, si rinvia al contributo di E.GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità negli enti locali*, cit.

<sup>11</sup> In particolare, la Corte ha dichiarato con la sentenza n. 379 del 2004 la illegittimità costituzionale dell'articolo 45, comma 2, terzo periodo, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna che stabiliva la incompatibilità della carica di assessore con quella di Consigliere regionale; e con la sentenza n. 378 del 2004 l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, commi 1, 2 e 3 dello statuto della Regione Umbria. Sul punto, rinviamo a quanto già detto al paragrafo 1.3.1.b.

entro i principi stabiliti dalla legge statale e che, dunque, la relativa disciplina sfugge dalle determinazioni statutarie<sup>12</sup>.

Nonostante siano, oramai, trascorsi oltre tre anni dall'emanazione della legge quadro, rimangono davvero poche le Regioni che si sono occupate della disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità<sup>13</sup>.

Passando in rassegna le Regioni, fra quelle a statuto ordinario, che hanno emanato una disciplina in materia elettorale, segnaliamo anzitutto che, salvo che in un caso, le Regioni si sono limitate a poche modifiche alla disciplina statale o, addirittura, ad un mero rinvio<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> La maggior parte degli statuti approvati in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione, alla luce del dettato costituzionale (e della successiva giurisprudenza costituzionale), si limitano, dunque, a rinviare alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli assessori e dei Consiglieri regionali (così, gli statuti di Lazio, Calabria, Umbria, Marche, Piemonte, Liguria, Puglia. Si segnalano, poi, sempre fra gli Statuti di “nuova generazione”, il caso della Regione Toscana, dove non vi è nessun rinvio in materia, e quello della Regione Emilia Romagna, dove in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale non vi è nessun rinvio alla legge regionale. Nelle Regioni che, al contrario, non hanno adottato un nuovo Statuto, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, gli Statuti o rinviano alla legge della Repubblica la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità (è il caso del Veneto e della Campania) o fissano, addirittura, alcune delle cause di incompatibilità (Lombardia e Molise); o, ancora, non fanno nessun cenno alla materia (Basilicata, Abruzzo). Per un maggiore approfondimento, sia consentito rinviare a G. PERNICIARO – G. PICCIRILLI, *La normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità nel quadro regionale*, in G. Meloni (a cura di), *Rapporto di Ricerca UPI – I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Roma, 2007, 47 e ss.

<sup>13</sup> Benché esuli dall'oggetto del nostro lavoro, ricordiamo che fra le Regioni speciali, le uniche ad aver adottato una disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità dei Consiglieri sono la Valle d'Aosta e il Friuli – Venezia Giulia, le quali hanno adottato rispettivamente la l.r. 7 agosto 2007, n. 20, «Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale» e la l.r. 29 luglio 2004, n. 21 «Determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità relativi alla carica di consigliere regionale e di membro della Giunta regionale». Da ultimo, peraltro, la Regione Friuli – Venezia Giulia ha altresì adottato la l. r. 18 giugno 2007, n. 17, in materia di «Determinazione della forma di governo della Regione Friuli – Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia».

<sup>14</sup> Rinviando al par. 4.1.3 un approfondimento su alcuni aspetti riguardanti il rapporto tra fonti (statali e regionali) in materia di ineleggibilità e incompatibilità. Sul punto, P. MILAZZO, *Come cambia la legislazione elettorale di contorno*, in A. Chiamonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., 93 e ss., spec. 100. L'A. dubita della legittimità del recepimento della normativa statale da parte delle Regioni, in questi casi infatti «le relative disposizioni (*statali*) assumono il livello e il grado di legge regionale (...) ma ciò non ne assicura la conformità ai nuovi principi statali cui il legislatore regionale – che elabori una disciplina del tutto nuova o che recepisce una disciplina statale – è comunque tenuto a conformarsi» (*corsivo nostro*). Nello stesso senso, G. ROSA, *Commento all'articolo 3 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità)*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, spec. 75-76, dove l'A., pur convinta che la legge n. 154 del 1981 possa costituire un punto di partenza per il legislatore regionale, sottolinea la necessità che lo

La Regione Lazio, nell'ambito della legge elettorale, ha integrato le disposizioni statali vigenti in materia di cause di ineleggibilità. In particolare, l'articolo 7 della l. r. n. 2 del 2005 dispone che «oltre ai casi previsti dall'art. 2, comma 1, della l. 23 aprile 1981, n. 154 non sono eleggibili a Presidente della Regione e a consigliere regionale», i Presidenti delle Province della Regione e i sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia della Regione. Nella stessa direzione si è mossa la Regione Puglia che, con la l. r. 28 gennaio 2005, n. 2 «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale», ha integrato la legge n. 154 del 1981, disponendo (art. 6) che, «oltre ai casi previsti dal primo comma dell'art. 2 della l. 23 aprile 1981, n. 154, non sono eleggibili alla carica di Presidente della Regione e a consigliere regionale»: i Presidenti delle Province della Regione; i sindaci dei Comuni della Regione.

La Regione Marche, invece, si è limitata a disporre (comma 2, articolo 3, l. n. 27 del 2004) a che «fino a quando la Regione non avrà provveduto, con propria legge, a determinare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità per i consiglieri regionali e per il Presidente della Giunta, si applicano le norme sull'ineleggibilità e incompatibilità vigenti»<sup>15</sup>.

Allo stesso modo, anche la Regione Toscana, in materia di ineleggibilità e di incompatibilità, si è limitata a rinviarne la disciplina alla «legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»<sup>16</sup>.

Nessun cenno, invece, nella legge elettorale della Regione Calabria, la quale rinvia comunque alle norme vigenti della legislazione statale «per quanto non previsto dalle presenti disposizioni di legge».

---

stesso legislatore dovrà verificare se le cause di ineleggibilità e incompatibilità individuate dalla disciplina statale possono ancora essere considerate tali alla luce delle nuove nozioni fissate dai principi statali.

<sup>15</sup> Si segnala che, precedente all'approvazione della legge elettorale marchigiana, la l. r. Marche 3 aprile 2000, n. 23, recante «Prime disposizioni in materia di incompatibilità ed indennità degli assessori non consiglieri regionali», ai sensi della quale, «non possono assumere le cariche di assessore regionale i soggetti» che si trovano nelle condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità previste dalla «vigente normativa statale per i Consiglieri regionali»; inoltre, i Consiglieri e gli assessori regionali non possono ricoprire l'incarico di «revisori dei conti in enti ed aziende dipendenti della Regione, nelle aziende sanitarie ed ospedaliere, nei Comuni, Province e Comunità montane e nelle società a cui partecipano gli stessi enti locali».

<sup>16</sup> Art. 25, l. r. Toscana n. 25 del 2004.

Diverso, invece, il caso dell'Abruzzo dove la Regione ha adottato una disciplina organica delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità: la legge regionale 30 dicembre 2004, n. 51 recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di Consigliere regionale»<sup>17</sup>.

Nonostante nel suo impianto generale la legge della Regione Abruzzo sia largamente riproduttiva della disciplina statale in materia di ineleggibilità e incompatibilità, tuttavia vi sono significative differenze che vale la pena segnalare<sup>18</sup>. Anzitutto, sotto un punto di vista procedurale, si evidenziano due punti. In primo luogo, la legge anticipa il termine fissato dalla legge n. 154 del 1981, come data ultima per la rimozione delle cause di ineleggibilità, mentre quest'ultima, infatti, fa riferimento al giorno della presentazione delle candidature<sup>19</sup>, la legge abruzzese stabilisce che le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate cessano «non oltre novanta giorni antecedenti il giorno fissato per la presentazione delle candidature»<sup>20</sup>. Inoltre, è previsto che le cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni comportano la decadenza dalle cariche di componente o Presidente della Giunta, nonché di consigliere<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Si segnala, fra l'altro, che con una recente sentenza (n. 84 del 2006) la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale - sollevata dal Tribunale di Pescara - dell'art. 2, comma 1, lettera n), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51 [a norma della quale, «non sono eleggibili a Presidente della Giunta e a consigliere regionale (...) i sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché i Presidenti e gli assessori delle Province)], per contrasto degli articoli 3 e 51 della Costituzione. Per un confronto puntuale fra la disciplina statale (l.n.154/1981) e quella regionale (l.r. Abruzzo n. 51 del 2004) in materia di ineleggibilità e incompatibilità si rinvia alle Tabelle A e B, in Allegato.

<sup>18</sup> Per un commento della legge r. Abruzzo n. 51 del 2005, F. DRAGO, *Osservazioni a prima lettura sulle leggi della Regione Abruzzo nn. 51 del 2004 («Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale») e 42 del 2004 («Integrazioni alla legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, recante disposizioni in materia di elezioni regionali»)*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2005, a parere del quale il legislatore abruzzese «non sembra essere stato inconsapevole che l'applicazione rigorosa dei principi della legge n. 165 poteva portare ad importanti novità rispetto»; nonché, ID., *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in *www.federalismi.it*, 24 marzo 2005. Inoltre, P. MILAZZO, *Come cambia la legislazione elettorale di contorno*, cit., 101.

<sup>19</sup> Si segnala che, prima dell'approvazione della legge n. 154 del 1981, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 108 del 1968, l'interessato doveva cessare dalle funzioni «almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata del Consiglio regionale».

<sup>20</sup> L'art. 4-bis della legge r. Abruzzo n. 51 del 2004 ha disposto che in sede di prima applicazione le cause di ineleggibilità «debbono essere rimosse entro venti giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

<sup>21</sup> In proposito sarebbe forse opportuno riflettere circa la compatibilità della previsione di decadenza appena richiamata con l'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge n. 165 del 2004,

Quanto, invece, all'individuazione delle fattispecie di ineleggibilità e incompatibilità molte sono le coincidenze rispetto alla disciplina statale, rispetto alla quale però in alcuni casi si è scelto di tramutare le une nelle altre. Così è, ad esempio, per i ministri, i sottosegretari di Stato, i giudici della Corte costituzionale e del CSM, nonché per i presidenti e gli assessori provinciali e per i sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore ai 5 mila abitanti<sup>22</sup>, le cui funzioni - considerate incompatibili con le cariche elettive regionali dalla legge n. 154 del 1981 – configurano, ai sensi della disciplina abruzzese, fattispecie di ineleggibilità<sup>23</sup>.

Diverse sono, inoltre, le nuove fattispecie di ineleggibilità che la legge regionale «aggiunge» alla disciplina statale (segretari generali e direttori generali delle amministrazioni provinciali comprese nella Regione; segretari generali, direttori generali e segretari dei Comuni compresi nella Regione<sup>24</sup>; difensore civico; membri del Collegio Regionale per le Garanzie statutarie); ruoli ecclesiastici, quali quelli ricoperti dai ministri di culto, o anche le cariche ricoperte nell'ambito di organi che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione regionale (considerate cause di ineleggibilità dalla legge n. 154 del 1981) non vengono assolutamente menzionati. Incompatibili sono, poi, ai sensi della legge

---

laddove fra i principi fondamentali in materia di ineleggibilità, il legislatore statale ha previsto l'«applicazione della disciplina delle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni». In dottrina, F. DRAGO, *Osservazioni a prima lettura sulle leggi della Regione Abruzzo nn. 51 del 2004 («Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale») e 42 del 2004 («Integrazioni alla legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, recante disposizioni in materia di elezioni regionali»)*, cit.

<sup>22</sup> E', invece, considerato incompatibile chi riveste la carica di sindaco di un Comune della Regione con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti.

<sup>23</sup> La previsione di ineleggibilità per chi ricopre gli incarichi appena richiamati nel testo sembra, in effetti, rispondere adeguatamente ai nuovi principi dettati dalla legge di principio. Al contrario, invece, della legge statale, la cui previsione di incompatibilità nei confronti di Ministri, Sottosegretari, sindaci e Presidenti di Provincia, si rivela poco compatibile con il principio dell'articolo 2, comma 1, lett. a), della legge n. 165 del 2004.

<sup>24</sup> La previsione dell'ineleggibilità nei confronti di «segretari generali, direttori generali e segretari» di tutti i Comuni compresi nel territorio della Regione, si rivela almeno curiosa. Poiché, infatti, la legge r. Abruzzo n. 51 del 2004, esclude dalla previsione di ineleggibilità i sindaci dei Comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, includendoli, al contrario fra gli incompatibili (art. 3, comma 3), poco si giustifica la previsione di ineleggibilità per i segretari generali e per i direttori generali di tali piccoli Comuni. Sembra infatti irragionevole ritenere gli incarichi ricoperti da tali soggetti possano condizionare l'esercizio di voto in misura maggiore rispetto ad un sindaco.

abruzzese il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e gli affini fino al terzo grado del Presidente e dei componenti della Giunta regionale.

Un'ultima notazione, infine: conformemente a quanto previsto dalla legge di principio statale (art. 2, c.1, lett. e) e art. 2, c. 1, lett. f) la disciplina regionale differenzia le cause di ineleggibilità e incompatibilità a seconda degli incarichi rivestiti, prevedendo in particolare che le cariche, gli uffici e le situazioni indicate come cause di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta e di consigliere regionale costituiscono cause di incompatibilità con la carica di componente della Giunta regionale abruzzese.

Per un quadro completo di comparazione, che metta a confronto le discipline regionali fra di loro e con la legge n. 154 del 1981, rinviamo alle Tabelle 7 e 8, in Allegato. In questo frangente, tuttavia, ci sia consentita un'ultima breve notazione. Dopo aver messo in evidenza le novità introdotte dalla normativa della Regione Abruzzo, ci sembra infatti opportuno spendere una riflessione per segnalare un aspetto che accomuna le tre discipline regionali. In tutti e tre i casi (Abruzzo, Lazio e Puglia) si è ritenuto (condivisibilmente) di prevedere per i Presidenti delle Giunte provinciali e per i sindaci l'ineleggibilità, a differenza dell'incompatibilità prevista dalla disciplina statale, probabilmente ritenendo che le decisioni da questi assunte nell'esercizio degli incarichi ricoperti possano «turbare o condizionare» la libera espressione del voto da parte degli elettori<sup>25</sup>.

#### *4.1.3. Quali disposizioni si applicano nell'inerzia delle Regioni?*

Un ultimo accenno ci sia consentito ad una questione legata al rapporto fra fonti, rilevante riguardo ad ogni aspetto della competenza elettorale ora affidata alle Regioni, ma che rispetto alla materia dei limiti all'elettorato passivo ci sembra emerga in maniera particolarmente evidente.

Se, infatti, in assenza della legge cornice l'attenzione di dottrina e giurisprudenza si era concentrata, in particolare, sulle questioni in merito alla (im)possibilità per la Regione di desumere i principi dalla legislazione statale previgente e sulla

---

<sup>25</sup> Con riguardo ai sindaci, invero, le discipline regionali si differenziano in parte: mentre, infatti, la legge Puglia prevede l'ineleggibilità per tutti i sindaci dei Comuni compresi nel territorio della Regione, l'Abruzzo la limita ai sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore ai 5000 abitanti, ed, ancora, nel Lazio ai soli sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia della Regione.

(im)possibilità per lo Stato di assumere un ruolo di supplente - ancorché adottando una normativa cedevole -, l'adozione della legge cornice da parte del legislatore statale ha spostato l'attenzione su un ulteriore aspetto, ossia quello del rapporto fra legge cornice e legislazione statale di dettaglio anteriore.

La formulazione «non certo felice» dell'articolo 122 e il complesso «mosaico»<sup>26</sup> legislativo che ne scaturisce rendono particolarmente interessante una riflessione sulla posizione delle leggi statali (di dettaglio) preesistenti nelle materie ora di competenza ripartita.

In altri termini, nella fase di transizione in cui è stata già adottata la legge di principio statale ma manca la legislazione di dettaglio regionale, quale è la fonte competente a disciplinare la materia? Ed ancora, la disciplina statale di dettaglio, rimane in vigore fino all'adozione delle singole discipline regionali? E, in questo caso, la legge di principio, ancorché adottata, deve attendere che le Regioni “decidano” di esercitare il potere legislativo (ad esse, peraltro, espressamente attribuito) prima di poter esplicare i suoi effetti?

La giurisprudenza, chiamata a pronunciarsi in merito, ha nettamente affermato che l'articolo 2, della legge 2 luglio 2004, n. 165, è «diretto a regolare l'attività legislativa regionale e non a modificare direttamente le singole ipotesi di ineleggibilità previste dalla legge statale», e che, dunque, fino a quando le Regioni non disciplineranno i casi di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, continuerà ad essere applicabile la vecchia normativa statale<sup>27</sup>.

Nel periodo compreso fra l'entrata in vigore del novellato testo dell'articolo 122 della Costituzione e quello della legge statale di principio prevista dal medesimo articolo, per la verità, già il Consiglio di Stato si era espresso in tema di disciplina delle cause di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, ritenendo che le

---

<sup>26</sup> G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 44.

<sup>27</sup> Cass. Sez. Un., sent. n. 16898 del 25 luglio 2006.

stesse «continuano ad essere regolamentate dall'art. 4 della legge n. 154 del 1981 (...) giudicato dal giudice delle leggi non in contrasto con l'art. 122 Cost.»<sup>28</sup>.

In particolare, il Consiglio di Stato richiamava espressamente una ordinanza della Corte costituzionale – la n. 383 del 2002 – con la quale i Giudici delle leggi avevano espressamente chiarito che «dalla norma transitoria dettata dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 si ricaverebbe che il legislatore costituzionale ha disposto il mantenimento in vita della legislazione statale vigente finché la Regione non abbia esercitato il potere normativo ad essa attribuito dal nuovo art. 122 della Costituzione». Ed, inoltre, che «nelle materie riservate alla potestà concorrente di Stato e Regioni le disposizioni statali di dettaglio continuerebbero ad applicarsi fino a quando la Regione non abbia provveduto ad adeguare la disciplina normativa di sua competenza ai principi posti dal legislatore statale»<sup>29</sup>.

Dunque, secondo la giurisprudenza costituzionale, in assenza dell'esercizio, da parte della Regione, del potere legislativo riconosciutogli dall'art. 122 della Costituzione, è da ritenersi vigente, in attuazione del *principio di continuità*, la legislazione statale in tema di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, posto, fra l'altro, che «il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione (...) dà luogo

---

<sup>28</sup> Consiglio di Stato, sez. V, n. 6770 del 2003. Si veda, in proposito, G. FONTANA, *La giurisprudenza amministrativa e l'attività consultiva del Consiglio di Stato (2003)*, in ISSIRFA, *Secondo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, disponibile sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it). Nello specifico, si trattava di un ricorso in appello – rigettato dal Consiglio di Stato – presentato per l'annullamento di una sentenza del TAR Lazio, I-ter, 19 novembre 2002, n. 10132, con la quale era stato accolto un ricorso in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali: un consigliere regionale eletto nella circoscrizione di Roma, in seguito alle elezioni amministrative per il rinnovo del Consiglio comunale della medesima città veniva nominato componente della Giunta comunale. La Regione Lazio, nel frattempo, aveva approvato il nuovo regolamento del Consiglio, che stabiliva, nel novellato art. 116, la sospensione *sine die* delle procedure di esame delle ineleggibilità e delle incompatibilità dei consiglieri regionali allora in corso, fino all'entrata in vigore della legge regionale concernente la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 122 Cost. E', peraltro, interessante notare che, sulla stessa vicenda oggetto del giudizio del Consiglio di Stato, si era già pronunciato – nel senso della manifesta infondatezza della questione di costituzionalità - il Giudice delle leggi, con l'ordinanza n. 383 del 2002 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2843 e ss.).

<sup>29</sup> A proposito della citata decisione del Consiglio di Stato si sottolinea ancora una volta come, tuttavia, si tratti di una sentenza adottata prima della legge n. 165 del 2004 e, dunque, in assenza di un quadro di disposizioni di principio statali.

solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione»<sup>30</sup>. In assenza di una legge regionale ad *hoc*, la disciplina applicabile alle cause di incompatibilità, in forza del richiamato principio di continuità<sup>31</sup>, continua quindi ad essere quella dettata dalla legislazione statale, ossia dalla legge n. 154 del 1981.

L'impressione che l'orientamento giurisprudenziale sia favorevole all'adesione al principio di continuità, insieme alla particolarità delle materie dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, ci stimolano a sollevare alcuni interrogativi: nel caso in cui la legge cornice non contenga norme abrogative o transitorie e, nonostante ciò, assuma comunque un contenuto nuovo o addirittura più avanzato rispetto alla legislazione preesistente è comunque opportuno che rimanga condizionata dall'inerzia della Regione<sup>32</sup>?

---

<sup>30</sup> Oltre alla citata ordinanza n. 383 del 2002, la Corte costituzionale riprende le medesime argomentazioni nelle successive sentt. n. 223/03 e n. 270/03, rispettivamente in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1698 e ss. e 2222 e ss.

<sup>31</sup> Sul principio di continuità, si veda E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia, svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, 70; inoltre, T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 222. Entrambi gli Autori richiamano il principio enunciato dalla giurisprudenza costituzionale sin dai tempi dei primi trasferimenti di funzioni alle Regioni – e ripreso dopo le modifiche costituzionali – in forza del quale «restano in vigore le norme preesistenti, stabilite in conformità al passato quadro costituzionale, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel novo sistema» (sent. 13 del 1974, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, 47 e ss.). Parte della dottrina (in particolare, A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1149 e ss) non ha mancato di sottolineare come – nonostante l'importanza decisiva del principio di continuità quale «criterio guida» per risolvere «i problemi della transizione» – il meccanismo in discussione presenti, da un punto di vista pratico, il legittimo timore di fornire un alibi all'inerzia del legislatore competente, perpetuando in questo modo la situazione di incerto avvio della riforma costituzionale.

<sup>32</sup> Peraltro, in dottrina alcuni sostengono che a seguito dell'emanazione dei principi fondamentali, sorge in capo alle Regioni il dovere di legiferare, stante il fatto che la legge cornice è elemento necessario per il realizzarsi dell'interesse generale dell'ordinamento; in questo senso; E. SILVESTRI, *Le leggi-cornice*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, 1016, in cui si sostiene che «con l'emanazione della legge-cornice che introduce nuovi principi, la Regione (...) non solo acquista il potere di adottare la propria norma legislativa ma ha il dovere di adottarle». Non manca chi (G. MIELE, *La Regione*, cit., 308), al contrario, sostiene che «la posizione dei principi fondamentali da parte dello Stato rappresenta la condizione necessaria per l'esercizio della corrispondente attività legislativa della Regione», ma da ciò «non si può inferire un particolare obbligo della Regione di svolgere l'attività legislativa che le compete; se un obbligo v'è, esso è quello, generale, che hanno tutte le pubbliche istituzioni e i loro organi di agire per il conseguimento degli scopi a loro propri». L'A. sostiene, fra l'altro, che nell'ipotesi di inerzia degli organi regionali, «lo Stato può procedere soltanto contro l'organo regionale competente (...) decretandone lo scioglimento».

In realtà, la giurisprudenza sembrerebbe non lasciare spazio ad interpretazioni di tipo diverso da quella della piena applicazione del principio di continuità. In particolare, la Corte di Cassazione, nella sentenza prima richiamata, sottolinea che «sulla cognizione della questione di ineleggibilità/decadenza non influisce l'art. 2 della legge 2 luglio 2004 n. 165 (...) non avendo la Regione (...) provveduto ad emanare una legge regionale nella specifica materia, che potesse sostituire la vigente disciplina statale». E, dunque, «correttamente la Corte d'appello ha applicato la normativa contenuta nell'art. 2, n. 10, della legge n. 154 del 1981»<sup>33</sup>. «Qualora una Regione – conclude nella medesima decisione la Suprema Corte – non abbia ancora provveduto a disciplinare con legge i casi di ineleggibilità a consigliere regionale, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost. e dell'art. 2 della l. 2 luglio 2004 n. 165, è applicabile, nei confronti dell'amministratore di una società interamente partecipata dalla Regione, la causa di ineleggibilità a consigliere regionale prevista dall'art. 2, n. 10, della legge 23 aprile 1981 n. 154»<sup>34</sup>.

La Cassazione, dunque, non solo sembra negare la possibilità che lo Stato intervenga a modificare la legge n. 154 del 1981 per adeguarla ai nuovi principi, ma, applicando alla competenza in materia elettorale il principio di continuità, ha, altresì, escluso la possibilità che l'astratta attribuzione di competenze legislative alle Regioni limiti di per sé l'efficacia della legge statale: solo il concreto esercizio di tale potestà da parte delle Regioni, nel rispetto dei principi dettati dallo Stato, renderà non più efficace la legislazione statale antecedente, che fino a tale momento continuerà a sopravvivere e ad avere efficacia, seppure dispositiva.

La soluzione adottata dalla Corte di Cassazione nella sentenza del 2006, se risponde efficacemente all'esigenza di garantire una disciplina completa ed esaustiva delle incompatibilità dei consiglieri regionali, comporta però il rischio di

---

<sup>33</sup> Cass. Sez. Un., sent. n. 16898 del 25 luglio 2006.

<sup>34</sup> All'indomani dell'approvazione della legge n. 165 del 2004 la dottrina si era interrogata sull'efficacia delle disposizioni in essa contenute in materia di incompatibilità e ineleggibilità e aveva escluso – pur ponendo la questione in termini interrogativi – la possibilità per lo Stato di modificare la legge n. 154 del 1981. Si era, poi, chiesta (senza tuttavia dare una risposta univoca) se i “nuovi” principi della legge cornice necessitassero di una attuazione legislativa o se potessero «influire direttamente – per il tramite della incostituzionalità – sulla normativa vigente e, in particolare, sulla legge n. 154 del 1981». In questo senso, B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, cit., XII.

condannare la nuova legge di principio a non esplicitare effetti fino all'adozione delle leggi regionali.

La giurisprudenza, infatti, non solo ha escluso la possibilità che la legge di principio intervenga a modificare la precedente legislazione di dettaglio statale, ma ha, altresì, negato allo Stato la possibilità di dettare leggi contenenti solo disposizioni di dettaglio, ancorché suppletive e cedevoli<sup>35</sup>.

Gli orientamenti giurisprudenziali, insieme alla mancanza nella legge n. 165 del 2004 di clausole transitorie e – non ultimo - all'inerzia delle Regioni hanno creato una situazione tale per cui i nuovi principi in materia di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di consigliere regionale “valgono”, ad oggi, soltanto per la Regione Abruzzo: come abbiamo già detto, la sola, fra le Regioni a statuto ordinario, ad aver dettato una disciplina integrale delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità. La necessità di assicurare continuità all'ordinamento e di non compromettere la certezza del diritto rischia perciò di «vanificare» il carattere innovativo della legge n. 165 del 2004 (in particolare - per quanto qui interessa – in materia di ineleggibilità e incompatibilità).

Ecco allora che l'inosservanza del dovere di legiferare da parte delle Regioni, da un lato, «preclude la realizzazione di quegli indirizzi che lo Stato considera fondamentali» e, dall'altro, «crea una disarmonia nel sistema nell'ipotesi che solo alcune Regioni adottino le norme di loro competenza con la conseguente possibile violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione»<sup>36</sup>.

Nel caso di specie, poi, si tratta di incidere in senso negativo sul diritto all'elettorato passivo. Avendo escluso che lo Stato possa oggi intervenire e modificare la legge del 1981, abbiamo oggi un quadro normativo così

---

<sup>35</sup> Si ricorda che, al contrario, prima della modifica costituzionale, la giurisprudenza costituzionale, in particolare con la sentenza n. 214 del 1985 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, 1658), aveva legittimato le leggi cornice a dettare anche norme di dettaglio. «In quel quadro costituzionale», del resto, quella soluzione poneva rimedio a due problemi: «quello teorico, ma anche politico, di come consentire allo Stato di imporre le riforme legislative anche laddove le Regioni, per scelta o per inerzia, non si adeguino ad esse; e quello, strettamente politico, di come rompere “l'egualitarismo” nel trattamento delle Regioni». Così, R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Milano, 2001, 133 e ss.

<sup>36</sup> E. SILVESTRI, *Le leggi-cornice*, cit., 1016 e ss.; l'A. sottolinea che «perché i fini e gli indirizzi posti dalle leggi-cornice si realizzino è indispensabile che le Regioni emanino le norme capaci di renderli completamente operativi».

caratterizzato: una nuova legge cornice, dettata in ossequio all'articolo 122 della Costituzione, di fatto efficace nella sola Regione Abruzzo e una vecchia disciplina statale di dettaglio ancora efficace per il resto delle Regioni a statuto ordinario<sup>37</sup>.

Per tale ragione, ad esempio, mentre su tutto il territorio nazionale – ai sensi della legge n. 154 del 1981 – la carica di ministro o sottosegretario di Stato è “solo” incompatibile rispetto a quella di consigliere regionale, la Regione Abruzzo ha previsto che sia ineleggibile (probabilmente preoccupata che, in forza dell'incarico ricoperto, la candidatura di un ministro o di un sottosegretario a consigliere regionale possa compromettere non tanto il «buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione», ma, prima ancora, temendo che possa «turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori» ovvero possa «violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati»). La stessa logica sta, probabilmente, alla base della scelta (operata sempre dalla legge della Regione Abruzzo) di trasformare in causa di ineleggibilità<sup>38</sup> la causa di incompatibilità per i Presidenti e gli assessori di Giunte provinciali, nell'ambito della Regione in questione.

Il rischio, applicando in modo netto il principio di continuità, è di creare una sorta di «irragionevolezza complessiva dell'assetto normativo»<sup>39</sup>. Si verrebbe, infatti, a

---

<sup>37</sup> Per una riflessione sulla valenza e sull'efficacia della legge cornice, rinviamo alle riflessioni alla pagina seguente.

<sup>38</sup> E' ovvio che l'aver affidato alla legge regionale, seppur nel rispetto dei principi fondamentali, la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali e del Presidente della Giunta può comportare la libertà per le Regioni stesse di compiere una diversa scelta, ma gli esempi che si sono riportati vogliono far riflettere sulla circostanza che alcune delle cause di incompatibilità (o di ineleggibilità) previste dalla disciplina statale del 1981 si trovino oggi poco in linea con il tentativo di più netta demarcazione fra le due figure compiuto dalla nuova legge quadro.

<sup>39</sup> Così, A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, relazione al convegno su *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, organizzato dal Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri 9-10 marzo 2007, ora anche disponibile on-line sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); l'A. evidenzia come «portata alle sue ultime e coerenti conseguenze, la separazione fa sì che la stessa disciplina statale preesistente, di cui pure si ammette la provvisoria applicazione ma non il rinnovo, possa venirsi a trovare, per effetto della produzione dei nuovi principi (in tesi, non corredata da regole idonee a darvi svolgimento), in uno stato singolare di *invalidità* ovvero d'*inapplicabilità sopravvenuta*. Nell'uno, ove dovesse risultare palese l'incoerenza tra le vecchie regole ed i nuovi principi, tale da determinare appunto l'irragionevolezza complessiva dell'assetto normativo conseguente alla produzione dei principi stessi. Un'incoerenza, tuttavia, inidonea a convertirsi nell'abrogazione delle norme anteriori, a motivo dell'inattitudine delle nuove norme a prenderne il posto. Se pure, poi, non dovesse ragionarsi di un vero e proprio vizio di irragionevolezza delle statuizioni anteriori, ugualmente esse potrebbero – come si diceva – risultare materialmente inapplicabili, a motivo della loro

creare una situazione in cui la vecchia normativa, efficace e “operativa”, presenta dei profili di incoerenza rispetto ai nuovi principi statali e questi ultimi «sono condannati a restare “sospesi” per un tempo indeterminato».

Non avendo previsto, la legge di principio, clausole transitorie, merita di essere ripresa e valorizzata l’osservazione secondo cui dall’approvazione della legge-cornice che introduce nuovi principi discenda per la Regione non solo «il potere di adottare le proprie norme legislative ma (...) il dovere di adottarle»<sup>40</sup>. In tal caso, si potrebbe allora attribuire al giudice l’onere o meglio il dovere - nell’inerzia delle Regioni - di verificare la corrispondenza e la compatibilità della precedente disciplina di dettaglio ai nuovi principi. Ma, come si accennava, una soluzione di questo tipo, rimettendo all’interprete il compito di mettere a confronto le due discipline al fine di rendere inapplicabile la vecchia disciplina di dettaglio nelle parti in cui è incompatibile con i nuovi principi, presenta l’inevitabile rischio di compromettere la certezza del diritto.

D’altra parte, sebbene proprio l’assetto costituzionale disegnato dalla riforma del Titolo V presuppone che le Regioni svolgano in modo differenziato le competenze loro attribuite, sarebbe non conforme al sistema costituzionale ritenere che la competenza regionale possa attuarsi non solo mediante l’adozione di certe norme, ma anche attraverso l’inazione, cioè mediante la scelta di non disciplinare una certa materia.

Non bisogna, infatti, dimenticare che fra la disciplina statale di principio e quella regionale di dettaglio è ravvisabile «un nesso di interdipendenza» e che «la riserva costituzionale in favore delle due fonti (*rectius*: del loro complementare intervento) esclude che ciascuna di esse possa, *da sola*, (indipendentemente, cioè, dall’altra), fornire l’integrale disciplina delle materie per cui la riserva stessa è disposta» e, dunque, che soltanto «attraverso l’adempimento, da parte delle Regioni, del loro dovere di legiferare, la formazione statale di principio è posta in condizione di esplicare tutte le sue potenzialità»<sup>41</sup>.

---

capacità di legarsi armonicamente ai nuovi principi. Con il che, si assisterebbe alla singolare situazione di nuove norme (di mero principio) prodotte dallo Stato stesso, di fatto non rimosse dalle Regioni (o, comunque, da tutte le Regioni) e, comunque, insuscettibili di applicazione.

<sup>40</sup> E. SILVESTRI, *Le leggi-cornice*, cit., 1016 e ss.

<sup>41</sup> A. D’ATENA, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 164 e ss.

Nell'analizzare le alternative, la soluzione suggerita dalla giurisprudenza – seppure comportando alcuni limiti – è quella che probabilmente compromette meno l'integrità dell'ordinamento. Rimane, dunque, rimessa alle Regioni l'opportunità di cogliere la sfida istituzionale lanciata dalla legge e sfruttare le potenzialità che con essa si sono aperte, procedendo alla completa attuazione della riforma.

#### 4.2. IL PRINCIPIO DI PARITÀ TRA UOMINI E DONNE E LA QUESTIONE DELLE «QUOTE ROSA»

Già nel 1958 Vezio Crisafulli, commentando (criticamente) una sentenza della Corte costituzionale, scriveva che «il sesso non può essere criterio di differenziazione della comune capacità di accesso ai pubblici uffici, riconosciuta indistintamente a tutti i cittadini»<sup>42</sup>. Da allora, la questione della (scarsa) presenza delle donne nelle istituzioni si sta facendo sempre più incalzante, tanto più alla luce del confronto fra i dati italiani e quelli degli altri Paesi europei<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> V. CRISAFULLI, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 865. Con la sentenza n. 56 del 1958 la Corte si pronuncia in merito alla legge 27 dicembre 1956, n. 1441, la quale dopo aver ammesso le donne nei collegi giudicanti delle corti di assise, limita tale partecipazione nel senso che le donne non possono essere in maggioranza sugli uomini. Sollevata su tale disposizione la questione di costituzionalità, la Corte giudica la «differenziazione» non «in contrasto con il precetto dell'eguaglianza, in quanto la limitazione numerica nella partecipazione delle donne in quei collegi risponde non al concetto di una minore capacità delle donne ma alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi». Si legge, infatti, nelle argomentazioni addotte dalla Corte: «le leggi ordinarie, che regolano l'accesso dei cittadini ai pubblici uffici (art. 51) e che regolano i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma), possano tener conto, nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie e degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica».

<sup>43</sup> Non è un caso se, nel quadro degli obiettivi europei di Lisbona, il Ministro per le politiche europee, Emma Bonino, ha promosso e redatto di concerto con altri Ministri interessati, una apposita Nota Aggiuntiva al Rapporto annuale sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, intitolata “Donne, Innovazione, Crescita: iniziative per l'occupazione e la qualità del lavoro femminile nel quadro degli obiettivi europei di Lisbona”, nella quale si sottolinea la necessità di «un cambio di passo nelle politiche a favore delle donne», che devono essere in grado di «aumentare l'occupazione femminile, equiparare le condizioni di partenza nella società tra uomini e donne, includere la dimensione femminile in un nuovo patto intergenerazionale». Esemplificativo di quanto l'Italia sia indietro è la semplice analisi del tasso di occupazione femminile, che nel 2006 si attesta al 46,3%, ben al di sotto della media europea (57,4%) e ancora parecchio lontano dall'obiettivo fissato dalla Strategia di Lisbona del 60 per cento nel 2010.

Senza soffermarci sui vari aspetti che attengono all'inserimento femminile nel complesso dei settori chiave della società<sup>44</sup> - argomento che ci allontanerebbe dall'oggetto del nostro scritto - nelle righe che seguono proveremo ad approfondire la questione della «sottorappresentazione» delle donne nelle assemblee elettive (e, in particolare, in quelle regionali). Per fare questo ci sembra, anzitutto, indispensabile tracciare i vincoli e le priorità dettate dalla stessa Costituzione.

Già a partire dall'articolo 3 della Carta fondamentale, i Padri costituenti si sono preoccupati, non solo, di garantire a tutti i cittadini la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge, ma altresì di porre fra i compiti della Repubblica la rimozione degli ostacoli che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il genere, in particolare, rileva ed è menzionato in Costituzione con riferimento a tutte quelle situazioni in cui la tutela della pari opportunità o la differenza di genere, a parere del Costituente, sono poste a rischio e, per questo, esigono specifiche garanzie: è il caso dell'articolo 29 (l'uguaglianza morale e giuridica fra i coniugi), dell'articolo 37 (le garanzie per le donne lavoratrici), ed ancora dell'articolo 48 (la parità di uomini e donne nei rapporti politici).

Con riferimento ai diritti politici, poi, la Costituzione – già nel suo testo originario e, ancor di più, alla luce delle più recenti novelle – rimarca la peculiarità della differenza di sesso e afferma, con espresso riguardo alla materia elettorale, il principio della pari opportunità fra uomo e donna<sup>45</sup>.

A partire dalla riforma del Titolo V, infatti, è la stessa Costituzione che impone alle Regioni di rimuovere «ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nelle vita sociale, culturale ed economica». E, ancora più chiara si dimostra la disposizione costituzionale nello ribadire e sottolineare che

---

<sup>44</sup> Rinviamo su questo aspetto a B. PEZZINI, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'Alimonte – C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, 111. L'A. richiama i dati del Programma di sviluppo dell'Onu: nel Rapporto sul *Gender Empowerment Measure* 2007, che misura l'inserimento femminile nei settori chiave confrontando la percentuale sei seggi occupati dalle donne nei vari parlamenti, la suddivisione degli incarichi tra i due sessi e la differenza delle retribuzioni, l'Italia si colloca al 17° posto.

<sup>45</sup> B. PEZZINI, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, cit., 113.

le leggi regionali «promuovono la parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive»<sup>46</sup>.

E, tuttavia, benché la condizione delle donne sia oggi radicalmente mutata rispetto a quella dell'entrata in vigore della Costituzione, assistiamo ad una sorta di «sfasatura tra società civile e mondo delle istituzioni»<sup>47</sup>: la parità fra uomini e donne sembra, infatti, raggiunta pressoché in tutti i settori, tranne che nel mondo della politica, tanto da esigere espressi interventi normativi.

Nel capitolo precedente, abbiamo elencato brevemente, nel corso dell'analisi delle nuove leggi elettorali, alcune delle “soluzioni” trovate dai legislatori regionali, adesso proveremo ad entrare un po' più a fondo nel problema, anzitutto tracciando il contesto (costituzionale e normativo) nell'ambito del quale eventuali disposizioni «anti-discriminatorie» vanno ad inserirsi.

#### *4.2.1. I primi tentativi di «agevolare» la rappresentanza femminile e lo «stop» della giurisprudenza*

E', dunque, a partire dalla Costituzione che lo squilibrio di genere (non solo con riferimento alla rappresentanza) assume rilievo e viene posto all'attenzione del legislatore. In altri termini, il Costituente pone il riequilibrio della rappresentanza, con riferimento al genere, come un problema a cui il legislatore deve trovare un rimedio, attraverso qualsiasi misura in grado di garantire la pari opportunità.

Il punto di partenza, per ricostruire la vicenda del rafforzamento della rappresentanza femminile, ai diversi livelli di governo, va individuato nella legge n. 81 del 1993: è probabilmente questa la prima occasione in cui il legislatore

---

<sup>46</sup>Il riferimento è all'art. 117, c. 7, Cost., come modificato dall'art. 3 della legge cost. n. 3 del 2001. Si veda, A. DEFFENU, *Art. 117, 7° co.*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2301 e ss.

<sup>47</sup> L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. Carlassare – A. Di Blasi – M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, 3, a parere della quale i motivi «dell'espulsione del genere femminile dalle sedi della politica» vanno ricercate in una causa «banale», ossia nella circostanza in base alla quale all'ingresso nelle istituzioni di un determinato numero di donne deve necessariamente corrispondere l'espulsione dalle medesime di un corrispondente numero di uomini». Inoltre, A. BARBERA, *L'eccezione è la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 115, il quale considera l'assenza delle donne dai luoghi della decisione politica come «un problema prima ancora che di deficit rappresentativo, di deficit democratico».

ordinario si pone l'obiettivo di risolvere (o, almeno, di arginare) il problema della disuguaglianza, fra uomini e donne, nell'accesso alle cariche elettive<sup>48</sup>.

La legge del 1993, sull'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti di Provincia, introduceva, per la prima volta, nella legislazione italiana il principio in base al quale nella formazione delle liste «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi»<sup>49</sup>. Poco dopo, la formula della «quota riservata» venne introdotta anche nella disciplina del sistema elettorale regionale: anche ai sensi della legge n. 43 del 1995, infatti, «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati». Diversa, ma nel rispetto dello stesso principio, la modifica apportata dal legislatore alla legge per l'elezione della Camera, la quale dal 1993 prevedeva che la lista, per l'assegnazione del 25 per cento dei seggi, fosse composta, seguendo un ordine alternato, da candidati di entrambi i sessi.

A fronte di queste prime misure volte ad affrontare il problema del riequilibrio di genere in seno alle assemblee rappresentative e ad introdurre, in via legislativa, misure di sostegno e di riequilibrio di genere in materia elettorale, la Corte costituzionale prese una posizione di netto rifiuto. Con la sentenza n. 422 del 1995, la Corte dichiarò, infatti, illegittime le disposizioni introdotte dal legislatore e affermò l'incostituzionalità di «qualsiasi misura che preveda limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso»<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> L. CASSETTI, *Le pari opportunità tra i sessi nelle consultazioni elettorali dal costituzionalismo regionale al costituzionalismo statale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24 luglio 2003; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, 2006, 48 e ss., dove l'A. richiama le perplessità sollevate in dottrina circa la compatibilità delle previsioni legislative del 1993 con il principio costituzionale di eguaglianza. Critica sul punto, G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Diritto e Società*, 1994, 545.

<sup>49</sup> A. PIZZORUSSO – E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota. E' giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, 169. Sulle difficoltà applicative della disposizione sulle "quote rosa", L. CASSETTI, *Le pari opportunità tra i sessi nelle consultazioni elettorali dal costituzionalismo regionale al costituzionalismo statale*, cit., dove l'A. ricorda i contrasti giurisprudenziali sorti fra il Consiglio di Stato – a parere del quale la regola della «quota riservata» era da intendere in termini precettivi - e alcuni Tribunali amministrativi regionali, al contrario, restii ad annullare le operazioni elettorali nei casi in cui le liste non erano in compilate in conformità al principio sulla parità di rappresentanza dei sessi.

<sup>50</sup> Con la sentenza n. 422 del 1995, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato sull'articolo 5, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 81 del 1993. Nel dichiarare l'illegittimità della disposizione - nella parte in cui recita «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura

A parere della Corte, infatti, tali misure – che avrebbero potuto essere «valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni, gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature» –, poste in via legislativa, sono da considerare illegittime, perché in contrasto con l'articolo 3, comma 1, e soprattutto con l'articolo 51, comma 1, della Costituzione, i quali «garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità»<sup>51</sup>.

#### 4.2.2. *La «svolta femminista»: vincoli costituzionali, orientamento giurisprudenziale, contesto comunitario. Le Regioni «vincolate» a garantire la pari opportunità*

Nel corso del 2000 muta il contesto normativo alla luce del quale valutare eventuali disposizioni di riequilibrio della rappresentanza.

Muta, anzitutto, il quadro costituzionale. La riforma dell'ordinamento regionale, infatti, ha rappresentato per il legislatore di revisione costituzionale l'occasione per «ribadire, dare visibilità e sottolineare con vigore il principio della parità tra i sessi nella vita sociale, economica, culturale e politica»<sup>52</sup>.

---

superiore ai due terzi» - stabilisce altresì che, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità va estesa all'art. 7, comma 1, ultimo periodo della stessa legge 25 marzo 1993, n. 81, che contiene l'identica prescrizione per le liste dei candidati nei Comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti; nonché, parimenti, nei confronti di tutte le misure «che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso» introdotte nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative. Tale estensione di illegittimità è stata definita dalla dottrina «anomala», vista la diversa tecnica utilizzata dalle diverse disposizioni normative. Così, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3271. Di «uso certamente assai arduo dell'istituto della “illegittimità costituzionale consequenziale”», parla G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., 52.

<sup>51</sup> Sulla decisione assunta dalla Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995, buona parte della dottrina si è espressa in maniera molto critica. In particolare, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, cit., 3271. Inoltre, L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro italiano*, 1996, I, 1971, commenta la decisione come un'occasione in cui la Corte ha dimostrato che invocare l'uguaglianza formale serve «a non realizzare quella sostanziale». Invero, è interessante notare come a fronte delle argomentazioni addotte dalla Corte – la quale richiama anche il contesto storico in cui è nata la Costituzione, per spiegare l'esigenza dei Padri costituenti di sottolineare l'eguaglianza fra i due sessi – si perviene a dichiarare l'illegittimità facendo leva sui lavori preparatori, nei quali è possibile riscontrare «la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati».

<sup>52</sup> M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 109.

Il legislatore costituzionale, in particolare, è intervenuto in tre distinte occasioni, che richiamiamo di seguito rapidamente:

- a) anzitutto, con la legge costituzionale n. 2 del 2001, concernente l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale, ha riservato alle leggi statutarie il compito di «promuovere la parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi»;
- b) successivamente, il medesimo obbligo (sebbene, utilizzando una differente terminologia) è stato introdotto per le Regioni ordinarie: l'articolo 117, comma 7 (come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001), prescrive infatti alle leggi regionali l'obbligo di rimuovere «ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica» e di promuovere «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»;
- c) infine, un ultimo intervento, nella stessa direzione, è stato realizzato con la modifica dell'articolo 51 della Costituzione, il quale, in seguito alla novella introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, recita: «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la pari opportunità tra donne e uomini»<sup>53</sup>.

Nel frattempo, anche il quadro comunitario si era mosso nella medesima direzione. Già nel 1997, con l'articolo 141 del Trattato di Amsterdam, si apriva ad un'accentuazione del concetto di uguaglianza sostanziale fra i sessi, statuendo che «il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedono vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di una attività professionale da parte del sesso sottorappresentato»<sup>54</sup>. Nel 2000, poi, nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, viene

---

<sup>53</sup> Sul l'art. 51, M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit. A proposito della diversa terminologia utilizzata dai tre enunciati costituzionali, in dottrina è stato evidenziato che gli stessi sono, tuttavia, «accomunati dalla “funzione promozionale”», I. SALZA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette “quote rosa” al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2008,

<sup>54</sup> Sul punto si sofferma, P.L.PETRILLO, *Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 539 e ss.

inserito l'articolo 23, il quale ribadisce espressamente che «Il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi a favore del sesso sottorappresentato»<sup>55</sup>. E, infine, non possiamo non ricordare le numerose raccomandazioni del Parlamento europeo e la proposta di risoluzione sulla Relazione annuale sulle pari opportunità per le donne e gli uomini dell'Unione europea, presentata dalla Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità il 27 febbraio 2002, nella quale si sottolinea che «il rispetto dell'*acquis* comunitario in materia di parità di trattamento e di opportunità per le donne e per gli uomini è una *condicio sine qua non* per l'adesione».

Alla luce di tale (rinnovato) contesto normativo, muta altresì la giurisprudenza costituzionale. Nel 2003 con la sentenza n. 49, si presenta infatti alla Corte «l'occasione» per rimediare all'«equivoco» alimentato dalla precedente sentenza del 1995, la quale con la «sua ambiguità (...) rischiava di condizionare pesantemente l'accesso alle cariche elettive ponendosi come “pietra d'inciampo” alla realizzazione di un'effettiva parità di *chances* fra donne e uomini nelle competizioni elettorali»<sup>56</sup>.

Vista l'importanza che la decisione richiamata riveste, riguardo all'argomento di cui si tratta, nelle righe che seguono ci sembra utile ricostruire brevemente la vicenda da cui ha avuto origine.

Con la decisione n. 49 del 2003, il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata dal Governo in riferimento alla legge della Regione Valle d'Aosta n. 21 del 2002, nella parte in cui ha stabilito, a pena di

---

<sup>55</sup> Benché la Carta di Nizza non abbia efficacia giuridica vincolante, è stata la stessa Corte costituzionale a chiarire che, tuttavia, essa dispiega un'influenza sull'interpretazione delle norme nazionali, anche di rango costituzionale, rivestendo un «carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei». Si veda, in proposito, la sentenza n. 135 del 2002 della Corte costituzionale. In dottrina, sull'efficacia giuridica della Carta di Nizza, M. Cartabia; A. Pace; G. F. Ferrari (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Milano, 2001.

<sup>56</sup> L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, cit., 364. Scrive l'A. nella nota alla citata sentenza che l'equivoco alimentato dalla decisione del 1995 risultava «dall'intreccio di due “idee”: che la previsione dell'obbligatoria presenza di candidature di entrambi i sessi nelle liste elettorali rientri in qualche modo fra le “azioni positive”; che pertanto, come “diritto diseguale”, urti contro l'eguaglianza di cui agli artt. 3 e 51 Cost., ponendosi così in contrasto con il concetto stesso di rappresentanza politica proprio delle democrazie pluraliste».

invalidità, che ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale debba prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi<sup>57</sup>.

La questione è tanto più interessante se si considera che, a fronte delle argomentazioni addotte dalla difesa statale (la quale altro non fa che riprendere l'impostazione già utilizzata dalla giurisprudenza alcuni anni prima), la Corte ritiene infondata la questione e, anzi, supera l'impostazione accolta nella sentenza n. 422 del 1995.

Preliminarmente, quasi a giustificare il cambiamento di rotta, la Corte ricorda che il quadro di riferimento costituzionale, «rispetto al quale vanno collocate le norme regionali (...) non coincide con quello vigente al momento della sentenza di illegittimità costituzionale n. 422 del 1995, invocata nel ricorso del Governo»<sup>58</sup>. Anzi, una lettura attenta e congiunta delle disposizioni impugnate e del dettato costituzionale rende chiaro come le prime siano poste in attuazione del secondo: sono le stesse disposizioni costituzionali – ricorda, infatti, la Corte – a porre esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio ed è la disposizione costituzionale a porre «come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendola esplicitamente alla legislazione elettorale»<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 364; S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 372 e ss.; A. DEFFENU, *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, 2003, 918 e ss.; I. NICOTRA, *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 367 e ss. «Sarebbe esagerato parlare di un vero e proprio “rovesciamento” dell'orientamento del giudice delle leggi» in materia di norme di riequilibrio della rappresentanza, a parere di G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, cit., 903, poiché «non mancano i caratteri di continuità con la decisione precedente, che vanno considerati e valutati con attenzione al fine di trarne indicazioni sufficientemente precise per la stesura delle norme attuative del novo art. 51 Cost. e delle altre analoghe disposizioni costituzionali che si riferiscono all'ambito regionale».

<sup>58</sup> Ricorda la Corte costituzionale che «la legge costituzionale n. 2 del 2001, integrando gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere “condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”, e ciò proprio “al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi”».

<sup>59</sup> Ci sembra interessante richiamare il parallelo rispetto alla situazione francese. Anche in Francia, infatti, la giurisprudenza del Consiglio costituzionale – che fino al 1999 aveva bloccato l'introduzione di misure legislative volte a favorire la rappresentanza femminile (sulle sentenze n. 146 DC del 18 novembre 1982 e n. 98-407 DC del 14 gennaio 1999, si veda A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto pubblico*, 2001, 611 e ss.) – è mutata in seguito alla modifica costituzionale introdotta con la legge n. 569 del 1999, la quale ha aggiunto all'articolo 3 della Costituzione un comma, ai sensi del quale «*La loi favorise l'égal accès des femme set des hommes aux mandats electoraux et fonctions électives*».

Dunque, non solo le disposizioni regionali valdostane sono conformi al dettato costituzionale, ma rispettano altresì una serie di parametri già invocati dalla giurisprudenza nel 1995 (ed ancora validi) : il «vincolo» introdotto in via legislativa, infatti, «resta limitato al momento della formazione delle liste, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva». Al contrario, argomenta la Corte, le disposizioni impugnate introducono «un vincolo legale rispetto alle scelte di chi forma e presenta le liste», che già la Corte aveva auspicato si realizzasse attraverso le scelte statutarie o regolamentari dei partiti.

Dunque, benché la possibilità (o, forse, anche la “doverosità”) di introdurre nella legislazione regionale misure volte a promuovere la parità sia garantita da norme costituzionali, al legislatore regionale si impongono dei limiti, alcuni dei quali erano già stati richiamati dalla “vecchia” giurisprudenza: anzitutto, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può rappresentare un requisito ulteriore di eleggibilità, né tanto meno di “candidabilità”. In secondo luogo, le misure legislative non possono caratterizzarsi come «volutamente diseguali», ossia «adottate per eliminare situazioni di inferiorità» o per «rimuovere le disuguaglianze sociali fra gli individui», né possono «incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali» e, in particolare, sul diritto di elettorato passivo. In ultimo, i vincoli che il legislatore può (anzi, deve) legittimamente prevedere devono operare “soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incidere su di essa. Dunque, è necessario che le disposizioni stabiliscano un vincolo non all'esercizio di voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma piuttosto «alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso»<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Sulla distinzione fra «norme antidiscriminatorie e azioni positive» nonché «fra misure che assicurano la parità dei voti di partenza e misure che garantiscono eguaglianza di risultati», L.

#### *4.2.3. La promozione delle pari opportunità nella legislazione elettorale: misure di sostegno (vere o presunte)*

La legge-cornice, la 165 del 2004, che ha dato attuazione all'articolo 122 della Costituzione non ha introdotto nessuna disposizione di principio in tema di parità dei sessi<sup>61</sup>. Dunque, nel rispetto delle disposizioni costituzionali già richiamate (e del principio, sancito dalla legge statale, ai sensi del quale il sistema elettorale regionale deve assicurare la rappresentanza delle minoranze), le Regioni possono introdurre qualsiasi misura antidiscriminatoria che ritengano opportuna.

Guardando, anzitutto, ai nuovi statuti, emerge un generale rispetto delle competenze demandate alla disciplina elettorale: la maggior parte di essi, infatti, si limita a richiamare il principio di parità dei sessi nell'accesso alle cariche elettive, rinviandone la specificazione alla legislazione elettorale<sup>62</sup>. In alcuni casi, l'equilibrio fra i due sessi è esteso anche alla composizione della Giunta, a volte soltanto auspicando che tale parità venga rispettata<sup>63</sup>, altre addirittura vincolando le scelte dell'esecutivo<sup>64</sup>.

Passando, invece alla legislazione elettorale sebbene tutte le nuove leggi si propongano l'obiettivo di rendere effettivo il principio di eguaglianza, le misure utilizzate si dimostrano diversamente efficaci.

---

CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in [www.landtag-bz.org/Parere\\_Carlassare.htm](http://www.landtag-bz.org/Parere_Carlassare.htm).

<sup>61</sup> L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 189 e ss.

<sup>62</sup> Così, lo statuto Abruzzo (art. 6), Calabria (artt. 2 e 38), Emilia-Romagna (art. 2), Lazio (art. 6 e 19), Liguria (artt. 2 e 14), Marche (art. 3), Toscana (art. 4, c. 1, lett. f), Piemonte (art. 13), Puglia (art. 6), Toscana (art. 4), e Umbria (art. 7 e 42).

<sup>63</sup> E' il caso dello statuto dell'Emilia-Romagna, ai sensi del quale «le nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del Presidente s'ispirano anche ai principi di pari opportunità di accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive».

<sup>64</sup> Ad esempio, lo statuto umbro prevede che la Giunta sia composta in modo tale da garantire «una presenza equilibrata di donne e uomini». Ancora più vincolante lo statuto della Regione Lazio, ai sensi del quale «nella composizione della Giunta deve essere assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi e comunque tale che il numero egli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici». A tali previsioni, poi, la maggior parte degli statuti aggiungono la previsione che vengano istituite Commissioni per le pari opportunità. Sulle norme statutarie in materia di par condicio, I. SALZA, *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette «quote rosa» al rinnovato quadro costituzionale*, cit; E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 163 e ss.; nonché, P.L.PETRILLO, *Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali*, cit., 544.

La Regione Calabria (c. 6, art. 1, l.r. 25/2004) ha previsto che, per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, le liste elettorali, a pena di inammissibilità, debbano comprendere candidati di entrambi i sessi.

La legge pugliese, invece, stabilisce il limite dei 2/3, ma piuttosto che l'inammissibilità, sanziona le liste che non rispettano tale composizione con l'obbligo di versare alla Giunta l'importo del rimborso per le spese elettorali fino ad un massimo della metà, in misura proporzionale al numero di candidati in più rispetto a quello consentito.

Prevedono, invece, l'inammissibilità delle liste alla consultazione, in caso di mancato rispetto dei criteri stabiliti, la legge Marche e quella Lazio. La prima prevede che lo stesso sesso non possa essere rappresentato in misura superiore ai 2/3, nelle elezioni provinciali; la seconda, addirittura, prescrive la pari presenza numerica di entrambi i sessi nella lista regionale (e, come la legge marchigiana, anche qui i 2/3 nelle liste provinciali).

Infine, la legge elettorale toscana stabilisce anch'essa il limite dei 2/3 nelle liste provinciali, mentre per quanto riguarda i candidati regionali, prevede che qualora siano soltanto due, devono essere di diverso genere. Con riguardo alla legislazione della Regione Toscana, inoltre, si segnala che anche la legge sulle primarie (l.r.n. 70 del 2004) è sensibile al tema della rappresentanza di genere<sup>65</sup>. La disciplina delle consultazioni primarie, infatti, non solo riproduce i vincoli previsti dalla legge elettorale, ma inoltre prevede la possibilità che, al momento della presentazione della candidature, i soggetti che si sono avvalsi delle consultazioni modifichino l'ordine di presentazione delle liste, nel rispetto delle "quote" di genere<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Critico sul rapporto fra abolizione del voto di preferenza e rappresentanza di genere, nella legge toscana, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2004, 216, a parere del quale «la previsione di liste bloccate (fatta propria dalla nuova legge toscana) pone sicuramente problemi dal punto di vista dell'attuazione dell'art. 117, comma 7, Cost.: in effetti, se una eventuale imposizione di un ordine alternato uomo/donna avrebbe posto problemi di costituzionalità» le previsioni di cui all'articolo 8, comma 4, e all'articolo 10, comma 2, della legge n. 25 del 2004 «rischiano di vanificare in pratica l'attuazione del principio delle pari opportunità».

<sup>66</sup> Approfonditamente sul punto, S. CATALANO, *Le "elezioni primarie" come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 ottobre 2005.

#### 4.3. LA DISCIPLINA DELLE PRIMARIE: L'ESEMPIO TOSCANO

A prescindere dal sistema elettorale e dal livello territoriale interessati, la scelta dei candidati alle cariche pubbliche è una questione che solleva diversi profili problematici: primo fra tutti, quello legato al livello di democrazia interna dei partiti. Se per un verso, infatti, la selezione e la formazione del “personale politico” rappresenta un compito insostituibile dei partiti, d'altro canto, emerge con evidenza il rischio che il filtro svolto dalle segreterie di partito nella scelta delle candidature possa «compromettere la genuinità di una delle procedure più rilevanti per il funzionamento della democrazia rappresentativa»<sup>67</sup>.

La preoccupazione appena richiamata - già da tempo paventata, ma da ultimo accentuata<sup>68</sup> - è probabilmente il principale motivo alla base delle diverse proposte da ultimo avanzate di introdurre procedure interne ai partiti di selezione delle candidature, sul modello delle primarie americane<sup>69</sup>.

Ripercorrere il vasto dibattito che, nel corso degli anni, si è sviluppato intorno al tema della possibilità e dei limiti costituzionali all'introduzione di meccanismi di selezione delle candidature, diversi dalla pura e semplice designazione partitica,

---

<sup>67</sup> G. RIZZONI, *Art. 49*, R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 994; C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 2000, 153 e ss; nonché, da ultimo, A. FLORIDIA, «Scendere in campo»: *l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, in R. D'Alimonte - C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, 98 e ss.

E' interessante, in proposito, richiamare la più recente giurisprudenza costituzionale, che in occasione dell'ordinanza n. 79 del 2006 ha evidenziato che «sebbene il partito politico sia una associazione di diritto comune, esso svolge il ruolo di strumento attraverso cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, assurgendo ad elemento essenziale del rapporto di rappresentanza politica che caratterizza la forma di Stato disegnata dalla Costituzione; concorso che (...) avviene fondamentalmente con la partecipazione alle competizioni elettorali (...)».

<sup>68</sup> Non vi è dubbio infatti che in Italia il riemergere del dibattito sull'introduzione di elezioni primarie sia coinciso con la più recente modifica della legge elettorale, che nel 2005 ha introdotto per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica la previsione di liste “bloccate”.

<sup>69</sup> Sulla vasta letteratura in materia, LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, 1993, 33 e ss.; S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Soveria Mannelli, 1995; inoltre, O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004, in part. 132 e ss.

sarebbe estremamente complicato e ci porterebbe lontano dal nostro tema, tuttavia alcune notazioni ci sembrano indispensabili<sup>70</sup>.

Anzitutto, è bene ricordare che il tema non è del tutto nuovo. Al contrario, dell'esigenza di introdurre modalità più partecipate ed aperte per la selezione dei candidati si era già discusso in seno all'Assemblea costituente<sup>71</sup>; da allora, il tema è stato riproposto più volte, ma sempre rimanendo attanagliato fra una serie di problemi di ordine costituzionale (ed anche politico)<sup>72</sup>.

Le questioni attinenti al rapporto fra libertà di associazione, sancita dalla stessa Costituzione, e libera scelta dell'elettore, anzitutto, e i problemi (di fatto mai risolti) connessi al tema della natura giuridica dei partiti ed alla conseguente difficoltà di regolamentarne il funzionamento, hanno portato il legislatore – ogniquale volta la riflessione sui metodi di selezione delle candidature ha raggiunto le aule parlamentari – ad accantonare il tema. A quanto appena detto, poi, bisogna aggiungere l'orientamento giurisprudenziale, che sul tema della selezione dei candidati è sempre sembrato andare nella direzione della valorizzazione dell'autonomia dei partiti, piuttosto che del necessario coinvolgimento degli elettori<sup>73</sup>.

Non è, tuttavia, un caso se dopo un periodo di “assopimento”, il tema sia riemerso con forza, a livello nazionale, nel momento in cui è stata modificata la

---

<sup>70</sup> Sul punto, da ultimo, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderno dell'Osservatorio elettorale toscano*, n. 55, 2005, spec. 50 e ss., il quale ricostruisce i vincoli e gli indirizzi che derivano dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>71</sup> Nel corso dei lavori della Commissione incaricata di redigere la legge elettorale per l'Assemblea costituente, fu Costantino Mortati a ventilare la possibilità di introdurre un sistema di primarie analogo a quello statunitense. Più di recente, anche in seno alla Commissione Bozzi si è discusso della necessità di novellare l'articolo 49 della Costituzione. Si vedano, G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., 994; G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, n.1/2005, 96, nota 14.

<sup>72</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 140 e ss. L'A. ricorda che strettamente legato al dibattito sulle primarie è il tema della natura giuridica e del ruolo costituzionale del partito politico, che la Costituzione e la successiva disciplina legislativa hanno lasciato ambigui e, di fatto, privi di riconoscimento giuridico.

<sup>73</sup> Il riferimento è in particolare alla sentenza n. 203 del 1975, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che «sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici». Più di recente, TAR Lazio, 7 giugno 2004, n. 17791 dove si afferma che «la formazione delle liste dei candidati, ad opera dei partiti, rientra nei poteri decisionali dell'associazione, onde deve escludersi *ex ante* la titolarità di un diritto alla candidatura in capo all'associato, la cui posizione giuridica è riconducibile alla mera aspettativa di fatto, priva di rilevanza giuridica». Su punto, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 205-206.

legislazione elettorale nel senso dell'introduzione di liste "bloccate" e, a livello regionale, con particolare interesse ed insistenza laddove, nel modificare il sistema elettorale, si è scelto di abolire il voto di preferenza<sup>74</sup>.

Il dibattito toscano, in effetti, si inserisce esattamente in questo filone, legato all'idea che le elezioni primarie possano, in qualche modo, sopperire al deficit di democrazia che l'abolizione del voto di preferenza sembra implicare<sup>75</sup>.

In apertura della legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70, titolata, appunto, «Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale», il legislatore ha anzitutto avvertito l'esigenza di definire l'oggetto e le finalità, chiarendo che si tratta di disposizioni attraverso le quali si intende «favorire e promuovere la partecipazione democratica dei cittadini ai processi di selezione dei candidati alle elezioni regionali»<sup>76</sup>.

Al di là del merito delle scelte compiute dalla Regione (invero, ampiamente criticate da autorevole dottrina<sup>77</sup>), la legge r. n. 70 del 2004 riveste un indubbio

---

<sup>74</sup> Il tema più generale legato alla necessaria regolazione dei partiti si è imposto con insistenza a partire dagli anni Novanta: a partire dal passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario, infatti, la dottrina (in particolare, S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, 1995, 710), ha iniziato a chiedersi se le riforme elettorali in atto non dovessero andare di pari passo con la previsione di regole in grado di compensare «la mancanza del correttivo offerto, a tutela delle minoranze interne, dalle maggiori possibilità di accesso alla rappresentanza parlamentare assicurate a suo tempo, appunto, dal sistema proporzionale e dai meccanismi del voto di preferenza».

<sup>75</sup> Sul tema, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2004, 208, a parere del quale il dibattito politico sul tema dell'abolizione del voto di preferenza è stato dominato da una «sorta di equazione» tra quest'ultima opportunità e l'introduzione di elezioni primarie. A parere dell'A., tuttavia, tale «equazione» appare discutibile, non solo perché «sul piano teorico i due strumenti possono convivere, giacché si situano in momenti diversi della competizione elettorale (si potrebbe dire, rispettivamente "a monte", ovvero prima della formazione della lista dei candidati e "a valle" ovvero al momento del voto) ma, almeno in linea di principio, si rivolgono a soggetti diversi: indiscriminatamente a tutti gli aventi diritto al voto nelle elezioni regionali (il voto di preferenza) ovvero solo a coloro che intendono partecipare alle primarie per selezionare i candidati del proprio partito». Della stessa opinione, A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderno dell'Osservatorio elettorale toscano*, cit., 96, il quale nota che «per quanto i due temi non fossero, in linea di principio, necessariamente collegati, (...) nel dibattito politico e giornalistico si finiva per legare strettamente le due questioni, presentando talvolta le primarie come una sorta di "compensazione"».

<sup>76</sup> Per un primo commento della legge toscana sulle primarie, M. RUBECHI, *Considerazioni a prima lettura sulla LR Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 gennaio 2005.

<sup>77</sup> G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 201, parla della legge r. T. come di una disciplina che sembra «ispirarsi ad un modello di primarie sostanzialmente

interesse, se non altro, perché introduce nell'ordinamento italiano la prima legge sulle primarie<sup>78</sup>, finora sperimentate soltanto con strumenti di natura privatistica<sup>79</sup>.

Prima di dedicarci alla disamina della l. r. Toscana n. 70 del 2004, ci sembra utile ricordare che a monte della decisione da parte di una Regione di introdurre una disciplina legislativa sulle consultazioni primarie e della scelta di merito sul tipo di primarie da utilizzare, è necessaria una riflessione preliminare, della quale abbiamo già trattato, affrontando il tema della delimitazione della potestà attribuita dalla Costituzione alla disciplina regionale (ed alla quale, dunque, rinviamo<sup>80</sup>), e che riguarda la possibilità di far rientrare un'eventuale disciplina regionale delle elezioni primarie nella materia del «sistema di elezione», di cui all'art. 122<sup>81</sup>.

Tornando alla legge toscana ci sembra anzitutto abbastanza scontato che, trattandosi di una disciplina finalizzata alla selezione di candidati e candidate alle elezioni regionali (e nata nel contesto di cui abbiamo già dato conto), essa sia

---

“timido” e tale da esaltare il ruolo dei partiti: cosicché non appare infondato il timore che le primarie così delineate possano finire per diventare uno strumento di mera legittimazione di scelte sostanzialmente “preconfezionate” dai vertici dei partiti stessi».

<sup>78</sup> Sebbene, infatti, la diffusione del metodo delle consultazioni primarie in Italia sia in indubbia crescita (basti pensare, negli ultimi anni, alle primarie che si sono svolte in Sicilia il 4 dicembre 2005 per la scelta del candidato alla presidenza della Regione, a quelle che si sono tenute – il 29 gennaio 2006 – per la selezione di alcuni candidati sindaco: Milano, Grosseto, Cagliari, Gorizia. E, ancora, le primarie del 16 ottobre 2006 a Grosseto per la scelta del candidato sindaco) in tutti i casi si è trattato di primarie aventi natura privatistica.

<sup>79</sup> Sulla differenza fra primarie pubbliche e private C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., 43 e ss. L'A. propone, anzitutto una definizione convenzionale di primarie, intendendo con tale concetto «procedimenti finalizzati a influenzare e/o a determinare la selezione dei candidati a successive elezioni, ai quali in via di principio partecipi, ancorché con alcune limitazioni e ad alcune condizioni, lo stesso corpo elettorale di queste ultime, e che siano promossi da quanti (partiti e c.d. gruppi elettorali, da soli o in associazione (...)) fra loro) intendano appunto presentare candidati per l'elezione di cariche esecutive monocratiche ovvero per l'elezione a cariche rappresentative in assemblee, a qualsiasi livello di governo». Partendo da questa definizione, più generale, distingue fra *primarie di partito o private*, intese come primarie aperte a tutti, ma organizzate e gestite «da soggetti privati nel quadro, sostanzialmente, delle disposizioni civilistiche in materia di associazioni», e *primarie pubbliche*, anche queste aperte a tutti, ma organizzate e gestite da enti pubblici.

<sup>80</sup> Per una trattazione più approfondita della questione, rinviamo a quanto già detto al capitolo 2.

<sup>81</sup> Sul punto in dottrina si sofferma, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 195, il quale mette in evidenza che, in ogni caso, una volta risolti le questioni legate all'articolo 122 della Costituzione, rimangono, comunque, quelli legati all'articolo 49 della Costituzione. A parere dell'A., infatti, «sotto il profilo dei possibili nessi tra la disciplina della designazione dei candidati e quella dell'organizzazione interna dei partiti, non sembra potersi escludere la competenza legislativa dello Stato».

collegata e funzionale alla legge elettorale (la l. r. T. n. 25 del 2004). A differenza di quest'ultima, però, ha avuto un *iter* piuttosto accelerato, in parte necessitato dall'imminenza dell'indizione delle elezioni<sup>82</sup>.

L'apparato normativo necessario all'attuazione della legge sulle primarie risulta particolarmente complesso<sup>83</sup>: oltre ad un regolamento di attuazione (subito approvato, con d.p.g.r. 24 dicembre 2004, n. 75/R), la legge prevede altresì che i soggetti che intendano avvalersi della possibilità di svolgere elezioni primarie presentino un regolamento di autodisciplina della campagna elettorale.

La disciplina dettata dalla Regione Toscana si rivela particolarmente complessa e dettagliata. Di seguito daremo conto delle scelte di fondo compiute e degli elementi più controversi e problematici: partecipanti, promotori e candidati, modalità di votazione, effetti giuridici della votazione.

La scelta compiuta dalla Regione (invero, in parte obbligata, dall'impianto costituzionale) è stata, anzitutto, quella di introdurre primarie non obbligatorie e non vincolanti<sup>84</sup>. La decisione di avvalersi di consultazioni primarie è lasciata alla libera discrezionalità di ciascun partito, il quale fra l'altro può anche scegliere per

---

<sup>82</sup> Per dare l'idea dei tempi estremamente ristretti, ricordiamo che per rendere la legge 15 dicembre 2004, n. 70, applicabile già a partire dalle consultazioni regionali dell'aprile 2005, il legislatore ha dovuto inserire un'apposita disposizione transitoria che ha previsto: 1) la riduzione alla metà del numero delle firme richieste in sede di prima applicazione della legge; 2) l'indizione delle elezioni primarie non oltre cento giorni antecedenti il compimento del quinquennio dalle elezioni del Consiglio regionale in carica; 3) lo svolgimento delle primarie non oltre l'ottava domenica antecedente il compimento del quinquennio dalle elezioni del Consiglio regionale in carica. In assenza di tale disposizione, i tempi di indizione e di svolgimento delle elezioni primarie previste (a regime) dalla legge n. 70 del 2004 non avrebbero reso possibile l'applicazione della nuova normativa in occasione delle ultime consultazioni regionali. Di fatto, le primarie in Toscana si sono svolte il 29 febbraio, vale a dire 43 giorni prima della data delle elezioni.

<sup>83</sup> L'apparato normativo di per se complesso, è stato ulteriormente aggravato: quando, infatti, nel mese di gennaio 2005, il procedimento elettorale era già avviato, il Consiglio regionale è stato costretto a modificare alcune disposizioni della legge n. 70 e del relativo regolamento di attuazione, sulle quali l'Autorità garante della privacy aveva (informalmente) espresso alcuni rilievi. Le modifiche, relative in particolare alla possibilità di indire primarie mediante "albi degli elettori" e alla struttura delle schede elettorali, sono state introdotte dalle leggi regionali n. 16 e n. 17, entrambe del 27 gennaio 2005.

<sup>84</sup> Sul punto, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., 54-55. L'A. si sofferma sulle primarie pubbliche (a suo parere senz'altro legittime, se non obbligatorie e non vincolanti), per chiarire alcune "pre-condizioni" senza le quali non è possibile introdurre elezioni primarie: le cariche elettive per le quali vengono istituite devono essere esistenti nell'ordinamento; qualora alle elezioni gli elettori abbiano la possibilità di esprimere uno o più voti di preferenza, le elezioni primarie risultano poco utili.

quale elezione primaria concorrere (se per la selezione del solo candidato Presidente, se per i candidati regionali o per quelli circoscrizionali)<sup>85</sup>.

Riguardo al secondo aspetto, avendo optato per consultazioni non vincolanti, la Regione ha provato ad introdurre un meccanismo che possa, in qualche misura, incentivare i partiti al rispetto dell'esito ottenuto. La legge prevede, infatti, che entro venti giorni dalla pubblicazione del decreto di indizione delle primarie, i partiti che intendano avvalersene versino una cauzione di cinquemila euro, che - in caso di mancato rispetto dei risultati, al momento della presentazione delle candidature - non verrà loro restituita<sup>86</sup>.

Ma la discrezionalità dei partiti si riflette, altresì, nella possibilità di scegliere fra due modelli alternativi di primarie<sup>87</sup>. Uno, regolato direttamente dalla legge,

---

<sup>85</sup> E, del resto, nell'unica tornata in cui le primarie toscane sono, finora, state applicate, i DS se ne sono avvalsi per la selezione dei soli candidati provinciali, mentre «Toscana Futura» per la sola selezione del candidato Presidente.

<sup>86</sup> In realtà vi sono delle deroghe alla previsione dell'articolo 15 della l.r.T. n. 700/2004, ai sensi del quale la restituzione della cauzione avvenga soltanto in caso di ricezione integrale delle graduatorie definitive risultanti dalle primarie. In particolare, è previsto che la restituzione avvenga altresì qualora la modifica delle graduatorie sia avvenuta o ai fini esclusivi del rispetto delle quote di genere, previste dalla legge elettorale o, ancora, qualora si verificano le condizioni che i partiti avevano indicato come possibili cause di esclusione dei candidati alle elezioni regionali. Non è sfuggito alla più attenta dottrina che, essendo le decisioni circa l'elettorato passivo rimesse alle autonome determinazioni dei partiti, l'ambiguità della disposizione da ultimo richiamata consente anche di presentare uno o più candidati di fatto in eleggibili che, tuttavia, facciano da "traino" a candidati con minore possibilità di successo. In questo senso, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 205, il quale parla dell'art. 7, c.1, lett. f), come di un disposizione «assai generica e potenzialmente *bonne à tout faire*». Si segnala che le uniche disposizioni introdotte a limitare le candidature, ricalcano le disposizioni della legge elettorale, prevedendo, quindi, il divieto: 1) di presentare candidature in non più di tre circoscrizioni; 2) di presentare un candidato simultaneamente come candidato regionale e come candidato in non più di due circoscrizioni provinciali; 3) di presentare come candidati regionali o circoscrizionali dei candidati alla presidenza della Regione.

<sup>87</sup> Sul punto, C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 2005, 448, il quale evidenzia come la scelta sull'elettorato attivo compiuta sia frutto «di un compromesso tra i fautori dell'apertura a tutti gli elettori del procedimento di selezione dei candidati e gli avversari di essa, preoccupati delle conseguenze sul ruolo dei partiti di una simile cessione di sovranità». Si segnala che nel testo originario della legge regionale (prima delle modifiche introdotte con l.r. n. 16 del 2005) erano previste tre modalità di partecipazione: primarie aperte, primarie semiaperte, e selezioni interne di partito. Il modello di primarie semi-aperte, tuttavia, comportava l'utilizzo da parte dei soggetti promotori di dati non solo personali, ma anche sensibili ai sensi della d.lgs. n. 196/2003 e, pertanto, in seguito ai rilievi formulati dal Garante, il legislatore ha espunto dal testo legislativo la previsione di tale modello. In realtà, il legislatore ha unificato il modello di primarie semi-aperte con la selezione interna di partito, lasciando dunque ai soggetti promotori la possibilità di compilare "albi" di elettori e abolendo, piuttosto, la trasmissione degli stessi ai soggetti pubblici. Dunque, i partiti possono coinvolgere i soli iscritti agli "albi" nella selezione dei candidati, ma la raccolta, la tenuta e il trattamento egli stessi devono rimanere compiti integralmente affidati ai soggetti politici privati.

ricalca il modello di legge elettorale, tanto da configurarsi come una sorta di «pre-elezione», ed è caratterizzato dalla possibilità che tutti gli elettori vi partecipino (primarie aperte). L'altro, invece, lascia i partiti liberi di limitare l'elettorato attivo, attraverso la predisposizione di albi di elettori che abbiano determinati requisiti<sup>88</sup>.

Soffermandoci sul modello delle primarie “a regime”, segnaliamo anzitutto che gli elettori sono chiamati a votare – in sezioni elettorali composte in modo analogo a quelle delle consultazioni elettorali vere e proprie<sup>89</sup> – esprimendo una sola preferenza, su una scheda elettorale unica per tutti i soggetti proponenti, in ciascuna delle tre possibili consultazioni<sup>90</sup>.

---

Sull'alternativa fra primarie «aperte» e «chiuse» si sofferma G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 209, evidenziando come sia le une che le altre presentano problemi di carattere sistematico. Sul punto, approfonditamente, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004, 28, a parere del quale, mentre, nel caso di primarie aperte, «i partecipanti traversano le linee di partito e possono anche votare, volendo, candidati “nemici”», in caso di primarie chiuse «quanto più forte è l'organizzazione partitica e quanto più i fondi necessari alla campagna elettorale sono (in qualche modo) controllati dal partito, tanto più il processo alle primarie sarà manipolato dal partito, perdendo così il suo valore democratico e creando di nuovo candidati dipendenti dal partito».

<sup>88</sup> In questo caso il procedimento è sottoposto al controllo di un Collegio regionale di garanzia elettorale, un organo – che è stato paragonato ad un primo esempio di *electoral commissions* - eletto dal Consiglio regionale e composto di tre membri di riconosciuta indipendenza tra cultori del diritto pubblico e delle scienze politiche, il quale deve verificare la conformità del regolamento elettorale e degli altri adempimenti richiesti, ai sensi dell'art. 14 della l.r.T. n. 70/2004. Al Collegio di garanzia elettorale, peraltro, compete altresì la decisione circa la restituzione o meno della cauzione, di cui abbiamo già parlato.

<sup>89</sup> L'individuazione delle sezioni elettorali è affidata ai Comuni, ai quali compete anzitutto unificare in una o più sedi le sezioni elettorali ordinariamente previste per lo svolgimento delle elezioni regionali, nel rispetto della previsione che vi sia almeno una sezione in ogni Comune e una ogni ventimila elettori, e garantendo al contempo una distribuzione uniforme delle sezioni all'interno del territorio comunale. In questo modo, dunque, ogni elettore può votare soltanto presso la sezione a cui corrisponde la sezione ordinaria in cui vota abitualmente, arginando così il rischio di voti multipli da parte di uno stesso elettore.

<sup>90</sup> La questione della scheda, invero, solleva un problema importante, ampiamente evidenziato in dottrina (C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, cit., 453). Il rischio di interferenze da parte di elettori “avversari”, proprio di un modello di primarie aperte, aveva persuaso il legislatore regionale della necessità di far fronte a tale inconveniente. Per questo si era pensato di prevedere una scheda distinta per ciascun soggetto promotore e di consentire a ciascun elettore di votarne una sola. La questione ha sollevato le critiche di buona parte delle forze politiche presenti in Consiglio regionale, convinte che un tale sistema permette l'identificazione dell'elettore con l'una o con l'altra delle forze politiche, impedendo allo stesso di essere pienamente libero di esprimere la sua preferenza politica in assoluta segretezza. Sul punto, A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, cit., 108-109, a parere del quale «non si può applicare alle primarie il vincolo della segretezza del voto negli stessi identici termini con cui si pone per le altre elezioni». E' evidente che «l'elettore che sceglie di partecipare alle primarie indette da un soggetto politico compie una libera e aperta manifestazione di volontà politica».

Il potere di presentazione delle candidature spetta a ciascun soggetto che voglia sottoporsi al voto delle primarie. Dunque, la legge affida all'«auto-regolazione e alla responsabilità dei partiti la fase di definizione delle proposte»<sup>91</sup>, escludendo la possibilità che vengano presentate candidature «dal basso», ad esempio da una quota significativa di elettori<sup>92</sup>. Quanto, poi, alla definizione delle liste, la legge ha previsto un numero minimo di candidati esiguo: da due a dieci candidati regionali, presentati in ordine alternato di genere; da due a tre candidati presidenti; un numero che va dal numero massimo dei candidati presentabili più uno al doppio per i candidati alle circoscrizioni provinciali<sup>93</sup>.

#### *4.3.1. La legge toscana sulle primarie alla prova dei fatti*

Di alcuni risvolti pratici abbiamo già dato conto nel corso dell'analisi della legge appena svolta, prima di concludere, però, ci sembra utile soffermarci brevemente sugli esiti registrati in occasione delle prime consultazioni primarie in cui la l. r. Toscana n. 70 del 2004 è stata utilizzata.

Alle consultazioni del 20 febbraio 2005 hanno partecipato soltanto due liste: i DS, che ha selezionato soltanto i candidati alle circoscrizioni provinciali (avendo già anticipato la candidatura del Presidente uscente Martini) e «Toscana futura», che al contrario si è avvalsa delle primarie per la sola selezione del candidato Presidente.

Gli elettori che hanno partecipato alle consultazioni, dunque, sulla base della normativa potevano decidere se richiedere le schede di entrambi gli schieramenti

---

<sup>91</sup> A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, cit., 103

<sup>92</sup> Non sfugge il rischio che una tale previsione implica. La scelta compiuta dal legislatore toscano può infatti trasformare le primarie in uno strumento di legittimazione delle scelte già compiute dai vertici di partito: è chiaro, infatti, che se insieme a candidati «forti e già “preselezionati” dai vertici, i partiti presentino candidature deboli e senza alcuna possibilità di successo», la scelta degli elettori è in qualche modo obbligata (o, forse, “pilotata”). Si veda, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 210

<sup>93</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., 452, sottolinea che tale meccanismo «ridimensiona almeno in parte la capacità selettiva della primaria (il cui effetto diventa più di ordinazione che di selezione), anche se – in assenza di preferenze – l'ordine di lista è decisivo, tanto più se (...) ci si orienta verso liste di coalizione, per cui, di fatto, si finisce col predisporre solo di alcuni dei posti in lista».

o di uno dei due: il 23 per cento dei votanti ha optato per la prima possibilità, non tutti poi esercitando di fatto il diritto di voto<sup>94</sup>.

Per quanto riguarda le liste è interessante segnalare che i DS non hanno usufruito della restituzione della cauzione, è noto infatti che dopo essersi avvalsi delle primarie hanno deciso di presentarsi alle elezioni con la lista Uniti nell'Ulivo.

Il dato che probabilmente emerge con più evidenza è la funzione di legittimazione, piuttosto che di vera e propria selezione, svolta dalla prima applicazione della legge sulle consultazioni primarie. Insieme a questo, almeno con riferimento all'unico grande partito che se ne è avvalso, una campagna elettorale dai toni meno accessi e dai costi indubbiamente più ridotti. Ma per fare un vero bilancio (e soprattutto per parlare di primarie "serie") è ancora presto, molto dipenderà dall'uso che vorranno farne i partiti (e dalla fetta di potere alla quale decideranno di rinunciare).

---

<sup>94</sup> Guardando ai dati dell'affluenza, i votanti per i DS sono stati 151.663, mentre quelli per Toscana futura 35.479, di questi però soltanto 17.193 hanno espresso un voto valido. Nel complesso, ha partecipato alle primarie circa il 7 per cento dei votanti alle successive elezioni regionali, anche se la distribuzione dell'elettorato è stata molto variabile da Provincia a Provincia. Per un'analisi dettagliata dei dati, A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, cit., 119 e ss.

## CONCLUSIONI

La vicinanza temporale fra la nostra ricerca e le modifiche intervenute (ed ancora in atto) nelle istituzioni regionali (troppo ravvicinata, soprattutto, per permettere di valutare a fondo gli effetti prodotti dai sistemi elettorali), da un lato, e il campione esiguo che le cinque nuove leggi elettorali rappresentano (rispetto alle quindici Regioni a statuto ordinario), lasciano la nostra ricerca in qualche modo “aperta”.

Tuttavia, come abbiamo già dichiarato in premessa, l'intento era non solo quello di tracciare linee di tendenza e indirizzi programmatici di un percorso ancora in *feri*, ma anche quello di provare a fare “ordine” su alcuni aspetti che interessano l'assetto delle fonti e la delimitazione delle materie e che hanno contribuito, non poco, a rendere lenta la fase, se così possiamo dire, di sperimentazione regionale.

In quest'ottica, allora, con la consapevolezza che quello oggi a disposizione è un quadro parziale, passibile di subire modifiche, ma anche in grado di condizionare ed indirizzare le scelte delle Regioni che non hanno ancora approvato una loro legge elettorale, proveremo a tirare le fila della nostra ricerca.

Una prima, generale, osservazione riguarda la certezza che le scelte ad oggi compiute dalle Regioni non lasciano spazio al pericolo di incorrere in quello che, all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, è stato paventato dalla dottrina costituzionalistica<sup>1</sup> come il rischio più preoccupante dell'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa in materia elettorale, ossia quello di imbatterci in una «incontenibile varietà»<sup>2</sup> di sistemi elettorali regionali.

Al contrario, se guardiamo al complesso delle modifiche introdotte dalle Regioni, possiamo senz'altro dire che laddove le Regioni hanno deciso di sfruttare lo spazio di autonomia ad esse attribuito, lo hanno fatto con un atteggiamento prudente, realizzando per lo più riforme di stampo incrementale, volte a

---

<sup>1</sup> A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 573, dove l'A. si chiede se «È pensabile mantenere unita una Nazione in cui si dovessero avere partiti e soggetti politici modellati sul sistema proporzionale in alcune Regioni e su quello maggioritario in altre, in cui fosse dato in Campania un sistema assembleare e in Lombardia un sistema presidenziale?»

<sup>2</sup> G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2004, 203.

razionalizzare piuttosto che ad innovare. Modalità di espressione del voto, funzionamento del premio di maggioranza, soglie di sbarramento (in entrata e “legali”): questi sono gli aspetti della disciplina elettorale maggiormente interessati dalle modifiche regionali.

Se è vero che la legge cornice, nel rispetto della quale le Regioni sono chiamate a disciplinare il sistema elettorale, si caratterizza per essere una disciplina a «maglie larghe», in larga parte rispettosa degli spazi di autonomia attribuiti alle Regioni, è altrettanto vero che vincoli (forse più rigidi, eppure indispensabili)<sup>3</sup> sono rintracciabili nella stessa Carta costituzionale e, nondimeno, nella giurisprudenza.

Proprio il Giudice delle leggi, con una serie di pronunce successive – dettate tra il 2003 e il 2004 – ha provveduto a sciogliere i dubbi interpretativi intorno ai quali le Regioni si erano bloccate. Dopo aver chiarito che in materia elettorale «la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto seppur significativo», la Corte ha specificato che pur nella consapevolezza che le scelte statutarie in tema di fonti normative e di forma di governo regionale «possono indirettamente condizionare la legislazione elettorale regionale»<sup>4</sup>, tuttavia «non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell’art. 123 ed il primo comma dell’art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate». E, dunque, se anche sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, 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»<sup>5</sup> e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale.

La Corte costituzionale, dunque, non solo ha tracciato un confine (di competenza) netto fra legge elettorale e statuto, ma ha ribadito che la legge statale che

---

<sup>3</sup> Si concorda pienamente con quella parte della dottrina che ha ribadito la necessità di mantenere vincoli che diano stabilità ed omogeneità al quadro istituzionale regionale e nazionale, così C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. Ceccanti - S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, 176.

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sent n. 196 del 2003.

<sup>5</sup> Corte costituzionale, sent n. 196 del 2003.

determina i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione «inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie».

Se, da un canto, dunque, la preoccupazione di creare pericolose “interferenze” con la forma di governo, tali da poter addirittura sollevare questioni di costituzionalità di fronte alla Corte, è stato con molta probabilità uno dei motivi che ha frenato la “sperimentazione” regionale; d'altro canto, è possibile che - sotto alcuni punti di vista - le Regioni abbiano valutato la legge elettorale statale come un sistema funzionale e, tutto sommato, rispettoso dei principi dettati dalla nuova legge cornice.

Oltre ai vincoli di natura costituzionale, infatti, le Regioni trovano un ulteriore limite nel rispetto dei principi dettati dalla legge cornice, la quale impone alle Regioni l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la «formazione di stabili maggioranze» e assicuri la «rappresentanza delle minoranze».

La genericità con cui sono formulati i principi statali, in realtà, rende particolarmente arduo il tentativo di verificare la conformità ad essi dei nuovi sistemi elettorali. Ci sembra, comunque, di poter affermare che il rispetto del principio di formazione di «stabili maggioranze» è stato perseguito da tutte le Regioni attraverso il mantenimento della legge n. 43 del 1995, la quale già in quest'ottica aveva introdotto l'indicazione del capolista e l'attribuzione del premio di maggioranza.

Più articolata risulta, invece, una valutazione del rispetto del secondo principio individuato dalla legge cornice (la «rappresentanza delle minoranze»). E', infatti, evidente che in generale tale principio trova riscontro nell'adozione da parte delle Regioni di sistemi di rappresentanza «misti», in cui si combinano logiche maggioritarie e proporzionali, in grado di riprodurre un sistema a «bipolarismo-frammentato». E' altrettanto vero, però, che il concetto di minoranza - utilizzato dalla legge di principio statale - potrebbe, forse, essere ulteriormente specificato, attribuendo ad esso una valenza non esclusivamente politica, ma anche “sociologica”.

In tal senso, allora, ad avviso di chi scrive, si potrebbe svolgere un'analisi più generale dei sistemi elettorali, volta ad individuare non solo la rappresentanza delle «opposizioni», ma anche di alcune categorie, per così dire, la cui rappresentanza è già tutelata dalla Costituzione e che, tuttavia, costituiscono una «minoranza»: in questo senso, allora, potremmo verificare la presenza nelle leggi elettorali di istituti volti, anzitutto, ad assicurare la rappresentanza dei territori e di entrambi i generi.

Se intesa in questo modo, l'analisi delle discipline elettorale lascia trasparire una scarsa attenzione da parte delle Regioni, impegnate il più delle volte a trovare soluzioni nominalistiche, poi di fatto incapaci di dare un seguito sostanziale al principio statale.

La questione dell'«adeguamento», se così si può dire, della legislazione regionale ai principi, di cui alla legge n. 165 del 2004, si rende tanto più evidente se guardiamo alle competenze in materia di ineleggibilità e incompatibilità, dove nell'assenza di nuove leggi regionali (e, in forza del principio di continuità) si sta continuando ad applicare la vecchia disciplina statale.

Risulta quasi paradossale che, nella vigenza della nuova legge di principio (che «esige» l'approvazione di una disciplina regionale) si continui ad applicare una «vecchia» normativa statale di dettaglio. Questo da ultimo richiamato è probabilmente il tema su cui è necessaria una riflessione più approfondita: è possibile che la legge n. 165 del 2004 rimanga una legge di principio “valida” solo per poche Regioni?

E' significativo che oramai a distanza di poco meno di un decennio dalla riforma costituzionale del 1999 – e da una serie di molteplici riforme, tutte tese a rinforzare il principio autonomista – le Regioni siano ancora restie a cogliere la sfida istituzionale e le potenzialità di autonomia che la stessa ha aperto.

Al contrario, si registra una tale uniformità fra il quadro politico regionale e quello nazionale (o meglio, una sorta di omogeneizzazione del primo al secondo), da rendere ancora validi i dubbi sollevati da quella parte della dottrina che, oramai più di trenta anni fa, si preoccupava di ricordare che dal rispetto dei «principi legislativamente formulati (o, comunque, desumibili dalla legislazione statale)»,

non necessariamente ne deriva che i Consigli regionali siano in generale «condizionati da scelte effettuate dal Parlamento nazionale»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, 981.

## **ALLEGATO**

TABELLA A

ABRUZZO INELEGGIBILITA' (art. 2) alla carica di <u>Presidente della Giunta e Consigliere regionale</u> <sup>1</sup>		
ambito territoriale	incarichi	l.n.154/1981 variazioni registrate rispetto alla disciplina regionale
con riferimento all'intero territorio nazionale	ministri e sottosegretari di stato	cause di incompatibilità
	giudici ordinari della Corte costituzionale	cause di incompatibilità
	membri del CSM	cause di incompatibilità
	capo e vice capi di polizia; ispettori generali di p.s. che prestano servizio presso il Ministero dell'interno	
	prefetti della Repubblica	
	dipendenti civili dello Stato, che svolgano le funzioni di direttore generale o equiparata o superiore, e capi di gabinetto dei Ministri	
con riferimento a funzioni svolte o incarichi ricoperti nel territorio della Regione Abruzzo	magistrati ordinari, amministrativi e contabili e giudici di pace	("magistrati addetti alle corti di appello, ai tribunali, alle preture ed ai tribunali amministrativi regionali; vice pretori onorari e giudici conciliatori")
	ufficiali delle forze armate	("ufficiali generali, ammiragli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato")
	vice prefetti e funzionari di p.s.	
	segretari generali e direttori generali delle amministrazioni provinciali comprese nella Regione	<i>non menzionati</i>
	segretari generali, direttori generali e segretari dei Comuni compresi nella Regione	<i>non menzionati</i>
	dirigenti e dipendenti della Regione;	("dipendenti della Regione")
	amministratori e dirigenti con funzioni di rappresentanza di ente o di azienda dipendente dalla Regione;	
	Presidente e consiglieri di amministrazione degli Enti d'ambito e delle relative società di gestione;	("legali rappresentanti e dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario della Regione")
	direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle U.S.L.	("dipendenti delle USL facenti parte dell'ufficio di direzione")
	difensore civico;	<i>non menzionati</i>
	membri del Collegio Regionale per le Garanzie statutarie;	<i>non menzionati</i>
	sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a 5.000 abitanti;	cause di incompatibilità
	presidenti e assessori delle Province;	cause di incompatibilità
	Il Presidente della Giunta che ha ricoperto l'incarico per due mandati consecutivi	
Cause di ineleggibilità previste dalla l. n. 154 del 1981 e non menzionate nella normativa della Regione Abruzzo	- ecclesiastici, ministri di culto e coloro che ne fanno le veci; - titolari e componenti di organi che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione regionale;	
Le cariche, gli uffici e le situazioni sopra elencate quali cause di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta e di consigliere regionali costituiscono cause di incompatibilità con la carica di componente della Giunta regionale abruzzese		

<sup>1</sup> Nella TABELLA A e nella successiva TABELLA B si riportano rispettivamente le variazioni della normativa abruzzese rispetto alla disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità di cui alla l. 23 aprile 1981, n. 154. Quando la casella relativa alle variazioni risulti vuota indica la concordanza delle disposizioni fra le due discipline.

TABELLA B

<p style="text-align: center;">ABRUZZO INCOMPATIBILITA' (art. 3)</p> <p style="text-align: center;">con la carica di <u>Presidente o componente della Giunta e di Consigliere regionale</u></p>		
ambito di competenza	Incarichi	l. n. 154/1981 variazioni registrate rispetto alla disciplina regionale
in relazione ad altre cariche istituzionali	deputato, senatore, parlamentare europeo	
	membro del CNEL	
	giudice della Corte dei Conti	
	componente di altro Consiglio o Giunta regionale	cause di ineleggibilità: ("Consiglieri regionali in carica in altra Regione")
	presidente e assessore di Giunta provinciale di altra Regione	Causa di incompatibilità
in relazione ad incarichi inerenti particolari rapporti con la Regione	sindaco e assessore dei Comuni di altre Regioni	<i>non menzionati</i>
	assessore di Comune della Regione	
	sindaci dei Comuni della Regione con popolazione fino a 5.000 abitanti	causa di incompatibilità: (sindaco dei Comuni compresi nel territorio della Regione")
	amministratore o dirigente con poteri di rappresentanza di ente o società che ricevano da parte della Regione, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa	(se la sovvenzione supera nell'anno il 10% del totale delle entrate dell'ente)
	colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato della Regione, ovvero di ente o società da essa dipendenti, è stato dichiarato, con sentenza passata in giudicato, responsabile verso l'ente o la società e non ha ancora estinto il debito;	
	titolari, amministratori e dirigenti di imprese e società private sovvenzionate dalla Regione in modo continuativo, nel caso in cui questi sussidi non sono concessi in forza di una legge regionale	("colui che – titolare, amministratore, dipendente – ha parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti nell'interesse della Regione, a meno che non si tratti di sovvenzioni dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione e salvo il caso di cooperative o consorzi di cooperative")
(con riferimento alla Giunta regionale)	titolari e amministratori di imprese private vincolate con la Regione per contratti d'opera o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importano l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è sottoposta	<i>non menzionati</i>
	coniuge, ascendenti, discendenti, parenti e affini fino al terzo grado del Presidente e dei componenti della Giunta regionale	<i>non menzionati</i>
cause di incompatibilità previste dalla l. n. 154 del 1981 e non menzionate nella normativa della Regione Abruzzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- giudice ordinario della Corte di Cassazione ;</li> <li>- magistrato del Tribunale delle acque pubbliche;</li> <li>- magistrato del Consiglio di Stato;</li> <li>- il consulente legale, amministrativo e tecnico che presta opera in modo continuativo in favore di imprese vigilate o sovvenzionate dalla Regione;</li> <li>- colui che ha lite pendente, in quanto parte in un procedimento civile o amministrativo (non in materia tributaria) con la Regione;</li> <li>colui che, avendo un debito liquido ed esigibile verso la Regione, ovvero verso istituto o azienda ad essi dipendenti è stato legalmente messo in mora;</li> <li>colui che non ha reso il conto finanziario o di amministrazione di una gestione riguardante la Regione.</li> </ul>	

## Cause di ineleggibilità alle cariche di **Presidente della Giunta regionale e Consigliere regionale**<sup>1</sup>.

### Tabella comparativa (C)

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>2</sup>		
			Abruzzo (art. 2, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	Lazio	Puglia
Con riferimento all'intero territorio nazionale	<b>capi e vice-capi di polizia</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>			
	<b>ispettori generali di pubblica sicurezza presso il Ministero dell'interno</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>			
	<b>dipendenti civili dello Stato che svolgano le funzioni di direttore generale o equiparate o superiori</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>			
	<b>capi di gabinetto dei Ministri</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>			

<sup>1</sup> Relativamente alla Regione Abruzzo le cause di ineleggibilità si estendono agli Assessori non componenti dei Consigli regionali; in particolare l'art. 3, comma 2, della l. r. 30 dicembre 2004, n. 51, dell'Abruzzo, le identifica quali cause di incompatibilità.

<sup>2</sup> Nella tabella sono indicate esclusivamente le variazioni riscontrate rispetto alla l. 23 aprile 1981, n. 154, previste dalle leggi elettorali regionali e dalle leggi regionali specifiche sul regime delle ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di Presidente della Giunta regionale e di Consigliere regionale. **La casella relativa alla normativa regionale che risulti vuota indica la concordanza delle disposizioni regionali con tale legge.**

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>2</sup>		
			Abruzzo (art. 2, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	Lazio	Puglia
	<b>consiglieri regionali in carica in altra Regione</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	<b>Art. 122, secondo comma, Cost. (nuova formulazione): “Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta Regionale [...] e ad un altro Consiglio o ad altra Giunta Regionale”</b>		
nel territorio in cui esercitano le funzioni, il comando o l'ufficio	<b>Commissario di Governo</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	<b>Ai sensi della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la figura del Commissario di Governo è stata soppressa</b>		
	<b>prefetti e vice prefetti della Repubblica</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>			
	<b>funzionari di pubblica sicurezza</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>			
	<b>ufficiali generali, ammiragli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	<b>(“ufficiali delle forze armate”)</b>		
	<b>ecclesiastici, ministri di culto e coloro che fanno le veci</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	<i>non menzionati</i>		

Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>2</sup>		
		Abruzzo (art. 2, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	Lazio	Puglia
<b>titolari e componenti di organi che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione regionale</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	<i>non menzionati</i>		
<b>magistrati addetti alle corti di appello, ai tribunali, alle preture ed ai tribunali amministrativi regionali; vice pretori onorari e giudici conciliatori</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	(“Magistrati ordinari, amministrativi e contabili, giudici di pace che esercitano le loro funzioni nella Regione”)		
<b>dipendenti della Regione</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	(“dipendenti e dirigenti della Regione”)		
<b>dipendenti delle USL facenti parte dell'ufficio di direzione</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	(“Direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle USL”)		

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>2</sup>		
			Abruzzo (art. 2, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	Lazio	Puglia
	<b>legali rappresentanti e dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario della Regione</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>	<b>(“Presidente e consiglieri di amministrazione degli Enti d’ambito e delle relative società di gestione”)</b>		
	<b>amministratori e dipendenti con funzioni di rappresentanza, organizzazione o coordinamento del personale in istituto, consorzio o azienda dipendente dalla Regione</b>	<b>cause di ineleggibilità</b>			
<u>Cause di ineleggibilità previste esclusivamente dalla normativa regionale</u>			<b>Segretari generali e direttori generali delle amministrazioni provinciali comprese nella Regione; Segretari generali, direttori generali e segretari dei Comuni compresi nella Regione;</b>		

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>2</sup>		
			Abruzzo (art. 2, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	Lazio	Puglia
			<b>Difensore civico; Membri del Collegio regionale per le garanzie statutarie</b>		

**Cause di incompatibilità con le cariche di Presidente della Giunta regionale, Consigliere regionale (e Assessore regionale non facente parte del Consiglio).**

**Tabella comparativa (D)**

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
			<b>Abruzzo</b> (art. 3, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	<b>Lazio</b> <sup>2</sup>	<b>Puglia</b>
in relazione ad altre cariche istituzionali, con riferimento all'intero territorio nazionale	deputato, senatore, [membro del Parlamento europeo]	Cause di incompatibilità	Art. 122, secondo comma, Cost. (nuova formulazione): “Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta Regionale e ad una della Camere del Parlamento [...] ovvero al Parlamento europeo”.		
	ministro e sottosegretario di Stato	Cause di incompatibilità	Cause di ineleggibilità		
	giudice ordinario della Corte di Cassazione	Cause di incompatibilità	<i>non menzionato</i>		
	componente del CSM	Cause di incompatibilità	Cause di ineleggibilità		

<sup>1</sup> Nella tabella sono indicate esclusivamente le variazioni riscontrate rispetto alla l. 23 aprile 1981, n. 154, previste dalle leggi elettorali regionali e dalle leggi regionali specifiche sul regime delle ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di Presidente della Giunta regionale e di Consigliere regionale. **La casella relativa alla normativa regionale che risulti vuota indica la concordanza delle disposizioni regionali con tale legge.**

<sup>2</sup> Le Regioni Lazio e Puglia non hanno emanato una disciplina organica delle ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di Presidente della Giunta regionale e di Consigliere regionale. Disposizioni in materia sono state inserite nelle rispettive leggi elettorali (Lazio, l. r. 1 gennaio 2005, n. 2, art. 7; Puglia, l. r. 28 gennaio 2005, n. 2, art. 6).

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
			<b>Abruzzo</b> (art. 3, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	<b>Lazio</b> <sup>2</sup>	<b>Puglia</b>
	membro del CNEL	Cause di incompatibilità			
	magistrato del Tribunale superiore delle acque pubbliche	Cause di incompatibilità	<i>non menzionato</i>		
	magistrato della Corte dei Conti	Cause di incompatibilità			
	magistrato del Consiglio di Stato	Cause di incompatibilità	<i>non menzionato</i>		
	giudice della Corte costituzionale	Cause di incompatibilità	Cause di ineleggibilità		
	Presidente di Giunta provinciale	Cause di incompatibilità	Cause di ineleggibilità	Cause di ineleggibilità	Cause di ineleggibilità
	assessore di Giunta provinciale	Cause di incompatibilità	Cause di ineleggibilità		

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
			<b>Abruzzo</b> (art. 3, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	<b>Lazio</b> <sup>2</sup>	<b>Puglia</b>
in relazione ad altre cariche istituzionali, con riferimento al territorio della Regione	sindaco dei Comuni compresi nel territorio della Regione	Cause di incompatibilità	Cause di ineleggibilità: ("sindaci dei Comuni della Regione con popolazione superiore a 5000 abitanti")  Cause di incompatibilità: ("sindaci dei Comuni della Regione con popolazione fino a 5000 abitanti")	Cause di ineleggibilità ("sindaci dei Comuni capoluogo di provincia della Regione")	Cause di ineleggibilità
	assessore dei Comuni compresi nel territorio della Regione	Cause di incompatibilità			

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
			<b>Abruzzo</b> <b>(art. 3, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)</b>	<b>Lazio<sup>2</sup></b>	<b>Puglia</b>
in relazione ad incarichi inerenti particolari rapporti con la Regione	amministratore o dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza da parte della Regione, o che riceva dalla Regione una sovvenzione in via continuativa, in tutto o in parte facoltativa (in quest'ultimo caso, deve superare nell'anno il 10% del totale delle entrate dell'ente)	Cause di incompatibilità	<i>(non è prevista alcuna soglia minima di finanziamento)</i>		

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
			<b>Abruzzo</b> <b>(art. 3, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)</b>	<b>Lazio<sup>2</sup></b>	<b>Puglia</b>
	colui che (titolare, amministratore, dipendente) ha parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti nell'interesse della Regione (a meno che non si tratti di sovvenzioni dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione e salvo il caso di cooperative o consorzi di cooperative)	Cause di incompatibilità	("i titolari, gli amministratori e i dirigenti di imprese e società private sovvenzionate dalla Regione in modo continuativo e con garanzia di assegnazioni o di interessi, nel caso in cui questi sussidi non sono concessi in forza di una legge generale della Regione;		
	il consulente legale, amministrativo e tecnico che presta opera in modo continuativo in favore delle imprese sopra citate;	Cause di incompatibilità	<i>non menzionato</i>		

Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
		<b>Abruzzo</b> (art. 3, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)	<b>Lazio</b> <sup>2</sup>	<b>Puglia</b>
colui che ha lite pendente, in quanto parte in un procedimento civile o amministrativo (non in materia tributaria), con la Regione	Cause di incompatibilità	<i>non menzionato</i>		
colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato della Regione, ovvero di istituto o azienda da essa dipendenti o vigilati, è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto od azienda e non ha ancora estinto il debito;	Cause di incompatibilità			
colui che, avendo un debito liquido ed esigibile verso la Regione, ovvero verso istituto od azienda da essa dipendenti è stato legalmente messo in mora	Cause di incompatibilità	<i>non menzionato</i>		

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
			<b>Abruzzo</b> <b>(art. 3, l. r. 30 dicembre 2004, n. 51)</b>	<b>Lazio<sup>2</sup></b>	<b>Puglia</b>
	colui che non ha reso il conto finanziario o di amministrazione di una gestione riguardante la Regione	Cause di incompatibilità	<i>non menzionato</i>		
<u><b>Cause di incompatibilità previste esclusivamente dalla normativa regionale</b></u>			- sindaci ed assessori di Comuni delle altre Regioni - i titolari e gli amministratori di imprese private vincolate con la Regione per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importano l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari		

	Incarichi	l. 23 aprile 1981, n. 154	Variazioni previste dalle normative regionali rispetto alla disciplina della l. 154/81 <sup>1</sup>		
			<b>Abruzzo</b> <b>(art. 3, l. r. 30 dicembre</b> <b>2004, n. 51)</b>	<b>Lazio<sup>2</sup></b>	<b>Puglia</b>
			protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è sottoposta.		

## INDICE ANALITICO

- Antiribaltone (clausola anti)*; 14; 15
- Assemblea costituente*; 10; 51; 156
- Commissione parlamentare per le questioni regionali*; 10; 18
- Concorrente (competenza legislativa)*; 1-10; 18-22; 135  
- V. anche: *Legge cornice*; *Principi fondamentali*; *Dettaglio (norme di)*
- Consigli regionali*  
durata degli organi elettivi; 35-36; 60; 79; 87-88  
numero dei Consiglieri; 61-62; 86; 102  
V. anche *Sistema elettorale*
- Continuità (principio di)*; 146 e ss.
- Dettaglio (norme di)*; 20-28; 37-40; 135-136; 144-151;
- Elezioni*  
- *convocazione dei comizi*; 51; 57  
- *indizione delle elezioni*; 54 e ss.; 94 e ss  
V. anche: *Sistema elettorale*
- Forma di governo (regionale)*; 10-17; 49-53;  
- «interferenze» con il sistema di elezione, 79-88; 132; 135; 138; 140; 174; 175
- Formula elettorale*; 18; 51-59; 69-72; 96-98; 113-122
- V. anche: *Proporzionale (formula elettorale)*; *legislazione elettorale*; *sistema elettorale*
- Incompatibilità*  
- principi fondamentali; 26-27; 30-31;  
- fonti; 126-130;  
- discipline regionali; 131
- Ineleggibilità*  
- principi fondamentali; 26-29;  
- fonti; 126-130;  
- discipline regionali; 131
- Legge cornice*; 9; 20-23; 25 e ss.;  
- rapporto con disciplina regionale: 136 e ss
- Legge quadro*, v.: *Legge cornice*
- Legislazione elettorale*, 18 e ss.; 69 e ss.  
- fonti; 7 e ss;
- Lista regionale*, v.: *Premio di maggioranza*
- Liste elettorali*  
- candidature; 62 e ss; 98 e ss.  
- presentazione (delle liste); 62 e ss; 98  
- sottoscrizioni; 43; 64 e ss.; 98; 104 e ss.  
. collegamento (obblighi e criteri di); 53; 63 e ss; 108
- Listino*; v.: *Premio di maggioranza Mandato imperativo (divieto di)*;
- Opposizione*; 90-93; 104;  
- *clausola di salvaguardia*; 68; 118  
- gruppi (formazione); 85 e ss.

- Pari opportunità*; 99 e ss; 144 e ss  
v. anche: *Quote rosa*
- Premio di maggioranza*; 43; 57; 115 e ss.  
- natura della lista regionale; 57-58; 63 e ss.; 89  
- abolizione lista regionale, 118 e ss  
- monotonicità (difetto di); 97; 123 e ss.
- Premio di minoranza*, v.: *Clausola di salvaguardia*
- Primarie (elezioni)*; 155 e ss
- Principi fondamentali (in materia di sistema elettorale, inelleggibilità e incompatibilità)*  
- buon andamento; 28; 31; 150  
- *captatio benevolentiae*; 28  
- *metus publicae potestatis*; 28  
- *rappresentatività*; 33; 58; 87; 104; 119
- Proporzionale (formula elettorale)*; 59; 96  
- Adams; 120; 126  
- d'Hondt; 124  
- quoziente naturale; 104; 117-119
- Prorogatio*; 57; 83
- Quote rosa*; 133; 152 e ss
- Rappresentanza territoriale*; 108-109; 131  
slittamento (dei seggi); 98; 103; 107
- Regioni a statuto speciale*; 43 e ss
- Ripartita (competenza legislativa)*; v.: *Concorrente (competenza legislativa)*
- Sbarramento (clausole di)*; 67 e ss.; 115 e ss
- Schede elettorali*; 65; 66; 96; 168  
- scheda unica; 115  
- trasferimento automatico del voto; 115  
- votazione; 2; 51; 64; 66; 77; 94; 96; 113; 115; 118; 168  
- voto di preferenza; 43; 66; 107; 115 e ss; 131; 163 e ss  
- voto disgiunto; 115; 118
- Sistema elettorale*;  
fonti, 18  
principi statali, 31 e ss  
elezione diretta dei Presidenti, 79

## BIBLIOGRAFIA

AGOSTA A., *Il sistema elettorale regionale: prime riflessioni per una proposta*, in *Parlamenti regionali*, n. 9/2003, 22 e ss.

AGOSTA A., *La formazione degli ordinamenti regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. Riccamboni (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle Regioni e nei comuni*, Milano, 1992, 115 e ss.

ANTONINI L., *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna "trascurata" dal nuovo Titolo V*, in *Associazione de i costituzionalisti*, 14 aprile 2002

ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1149 e ss

ANZON A., *Legge-cornice*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1990;

ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Relazioni e proposte*, 1947, p. 147.

BALDASSARRE A., audizione nel corso dell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione del Titolo V parte seconda della Costituzione*, 24 ottobre 2001, nel Volume, *Costituzione, Regioni e Autonomie locali*, Senato della Repubblica, Prima Commissione Affari Costituzionali, Roma, 2002, 42-43

BARBAGALLO R., *Valle d'Aosta (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, 4.

BARBERA A., *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 115

BARTOLE S., *Friuli-Venezia Giulia (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1991, 4;

BARTOLE S., *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, 1995, 710

BARTOLE S., *Trentino-Alto Adige (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, 3;

BARTOLE S., *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Le Regioni*, 1996, 313 e ss.

- BASSANINI F. e PINTO F., *Regione* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1991
- BASSANINI F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970, 41
- BASSANINI F., *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970
- BASSANINI F., *Le Regioni a statuto ordinario nella legge 10 febbraio 1953*, in *Esperienze amministrative, VIII (1966-67), n. 8*, 22 e ss;
- BECCALLI B. (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999
- BERTI G. - DE MARTIN G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2002
- BERTI G. - DE MARTIN G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma 9 gennaio 2001, Milano, 2001
- BIFULCO R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006
- BIN R., *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Milano, 2001, 133 e ss.
- BIN R., *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*
- BRUNELLI G., *Donne e politica*, Bologna, 2006
- BRUNELLI G., *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3272 e ss.;
- BRUNELLI G., *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Diritto e Società*, 1994, 545.
- BRUNELLI G., *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CALZOLAIO S., *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionale*

CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Le elezioni regionali del 3 e 4 aprile 2005*, XIV Legislatura, 15 marzo 2005, 18,

CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Vol. VIII, Roma, 1971, 1397 e ss.

CARAVITA B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005

CARAVITA B., *Le regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005, VIII

CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006

CARLASSARE L. – DI BLASI A. – GIAMPIERETTI M. (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002

CARLASSARE L., *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. Carlassare – A. Di Blasi – M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002

CARLASSARE L., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003

CARLASSARE L., *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

CARLASSARE L., *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in [www.landtag-bz.org/Parere\\_Carlassare.htm](http://www.landtag-bz.org/Parere_Carlassare.htm).

CARLI M. – CARPANI G. – SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006

CARLI M. – FUSARO C., *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Roma-Bologna, 2002

CARTABIA M., *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 109

CASELLA R., *La legge elettorale regionale tra continuità e innovazione*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003

CASSETTI L., *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 189 e ss.

CASSETTI L., *Le pari opportunità tra i sessi nelle consultazioni elettorali dal costituzionalismo regionale al costituzionalismo statale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24 luglio 2003

CASTELLI L., *Le nuove leggi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2005, 713 e ss.

CATALANO S., *Le "elezioni primarie" come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 ottobre 2005

CATELANI E., *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 163 e ss.

CAVALERI P. (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008

CECCANTI S. – VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004

CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007

CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G., *Conclusioni. Bilancio di una stagione di riforme*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007.

CHIARAMONTE A. – VASSALLO S., *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 57 e ss.

CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G., *Premessa*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007

CHIARAMONTE A., *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 144.

CHIARAMONTE A., *I sistemi elettorali nella Regioni a statuto ordinario*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 153.

CHIARAMONTE A., *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 235.

CHIARAMONTE A., *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, 2005.

CHIARAMONTE A., *Un sistema proporzionale a premio di maggioranza eventuale*, in *Parlamenti regionali*, n. 9/2003

CIAURRO L., *Elezioni. III) Elezioni politiche: operazioni elettorali (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, 1990, 5

COMMISSIONE REGIONALE PER I PROCEDIMENTI REFERENDARI E DI INIZIATIVA POPOLARE, *Parere reso alla Regione Valle d'Aosta*, in *federalismi.it*

CONTINI G., *Sardegna (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, 6;

COSULICH M., *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, 848 e ss.

D'ALIMONTE R. – FUSARO C. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008

D'ALIMONTE R., *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000, 11 e ss.

D'ALIMONTE R., *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000, 27

D'AMORE C., *I risultati elettorali tra partiti e poli*, in A. Chiaramonte - R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000, 136 e ss.

D'ARPE E., *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 ottobre 2003,

D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Giuffrè, 2001

D'ATENA A., *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, nota alla sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2027 e ss.

D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni* 2002, 312 e ss.

D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, 620 e ss.

D'ATENA A., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005

D'ATENA A., *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, 981.

DE LUCA R., *I sistemi elettorali regionali: effetti e comportamenti di voto*, Paper presentato al Convegno annuale della Sisp, Cagliari, 21-23 settembre 2005.

DE MARTIN G. C., *Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in G. Berti e G. C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma 9 gennaio 2001, Milano, 2001 15 e ss.

DE SIERVO U., *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 3271 e ss.

DEFFENU A., *Art. 117, 7° co.*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2301 e ss.

DEFFENU A., *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Diritto pubblico*, 2001, 611 e ss.

DEFFENU A., *Parità tra i sessi in politica e controllo della Corte: un revirement circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni*, 2003, 918 e ss.

DI CIOLO V., *Incompatibilità*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1971, 41 e ss.

DI COSIMO G. (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, 2007

DI GIOVINE A. –PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996

DI GIOVINE A. –SICARDI S., *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995

DRAGO F., *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 aprile 2005

DRAGO F., *Commento alla lettera b), comma 1, dell'articolo 4. Il principio della con testualità e i termini per l'elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005,143.

DRAGO F., *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24 marzo 2005.

DRAGO F., *Osservazioni a prima lettura sulle leggi della regione Abruzzo nn. 51 del 2004 («Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale») e 42 del 2004 («Integrazioni alla legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, recante disposizioni in materia di elezioni regionali»)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2005

DURANTI S., *Commento alla lettera c), comma 1, dell'articolo 4. Il divieto di mandato imperativo nella prassi politica e nella teoria costituzionalistica italiana*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005, 167.

DURANTI S., *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 aprile 2005.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 644.

FABRIZIO D. – FELTRIN P., *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. Chiamonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 175 e ss.

FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *le Regioni*, 2001, 1254 e ss;

FELTRIN P. - FABRIZIO D., *Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici*, in S. Amorosino – G. Morbidelli – M. Morisi (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia: liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, 2002, 205 e ss.

FERRARI G. F. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Milano, 2001

FERRARI G., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1966, 613

FLORIDIA A., «*Scendere in campo*»: *l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, in R. D'Alimonte – C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, 98 e ss.

FLORIDIA A., *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005

FLORIDIA A., *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, *Le Regioni*, 2005, 841 e ss.

FLORIDIA A., *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderno dell'Osservatorio elettorale toscano*, n. 55, 96 e ss.

FONTANA G., *La giurisprudenza amministrativa e l'attività consultiva del Consiglio di Stato (2003)*, in ISSIRFA, *Secondo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, disponibile sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

FUSARO C. - RUBECHI M., *Le regole per la formazione della rappresentanza: nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005

FUSARO C. –STROPPIANA L. –ZAMPOLLA S., *Forma di governo e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, Vol. I, La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, 2001, 70 e ss.

FUSARO C., *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000, 38 e ss.

FUSARO C., *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 140 e ss.

FUSARO C., *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderno dell'Osservatorio elettorale toscano*, n. 55, 2005, 50 e ss.

FUSARO C., *La forma di governo regionale*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 75 e ss.

FUSARO C., *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. Ceccanti – S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, 176 e ss.

FUSARO C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. Barbera – L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, 298 e ss.

FUSARO C., *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 2005, 448 e ss.

FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Roma-Bologna, 2002

FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 13 e ss.

E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

GABRIELE F., *Elezioni – V) Elezioni regionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, vol. XII, 1989, 4.

GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, in *Studi in onore di G. Ambrosini*, Milano, 1969, 12 e ss.

GAMBINO S. (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Soveria Mannelli, 1995

GIAMPIERETTI M., *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSARE – A. DI BLASI – M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, 79 e ss.

GIANFORMAGGIO L., *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro italiano*, 1996, I, 1971

GIANFRANCESCO E., *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in P. Cavaleri (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, 256 e ss

GIANFRANCESCO E., *L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia, svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, 70

GIANFRANCESCO E., *Legge regionale approvata a fine legislatura e sindacabilità dei motivi posti a fondamento del suo rinvio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 2683 e ss.

GRIGLIO E., *La giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità negli enti locali*, in G. Meloni (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001

GROPPI T., *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la l. cost. n. 1/1999. Il Commento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2000

GROPPI T., *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 222 e ss.

GROPPI T., *La modifica degli statuti delle regioni speciali- Il Commento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2001.

GUZZETTA G. – MARINI F. S., *Parere reso alla Regione Valle d'Aosta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

INVERSINI L., *Limiti alla rieleggibilità dei «governatori» delle Regioni*, in *L'amministrazione italiana*, 2000.

LABRIOLA S., *La legislatura regionale breve: un caso di eccesso di potere legislativo o di illegittimità per violazione di norma costituzionale?*, in *Quaderni regionali*, 1995, 38 ss.;

LANCHESTER F., *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001

LOUVIN R., *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *federalismi.it*

LUCIANI M.–VOLPI M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995

LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, 1993, 33 e ss.

LUPO N. – RIVOSECCHI G., *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in R. D'Alimonte – C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008

LUPO N., *Il trattamento giurisprudenziale delle fonti del diritto sanitario: alcune prime osservazioni*, intervento al convegno di Genova su «Cittadini, Corte e salute», 23-24 novembre 2005

MABELLINI S., *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 372 e ss.

MAGGIORA E., *Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità nell'ente locale. Problemi e casi pratici*, Milano, 2000

MALO M., *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, 2004

MANETTI M., *Interrogativi sul c.d. «numero chiuso» degli organi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 991 e ss.

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 580

MANGIAMELI S., *Parere reso alla Regione Valle d'Aosta*, in *federalismi.it*

MANGIAMELI S., *Prime considerazioni sul disegno di legge recante disposizioni di attuazione dell' articolo 122, comma 1, della Costituzione*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 312 e ss.

MARIUCCI L., *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 1151 e ss.

MARTINES T. - RUGGERI A. - SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005

MARTINES T., *Consiglio regionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, 288 e ss.

MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle regioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1956, 100 e ss.

MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004, in part. 132 e ss.

MELONI G. (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

MIDIRI M., *Art. 51*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*

MIDIRI M., *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *Le Regioni*, 1998, 107 e ss.

MIELE G., *La Regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, P. Calamandrei – A. Levi (diretto da), Firenze, 1950, 236

MILAZZO P., *Come cambia la legislazione elettorale di contorno*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007

MINARDI L., *Questione della rappresentanza e legge elettorale*, in *Parlamenti regionali*, n. 10/2004, 100 e ss.

MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *forumcostituzionale*.

MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1269 e ss.

MOTZO G., *Relazione finale del Comitato di studio sulla riforma della legislazione elettorale delle regioni a statuto ordinario*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 335 e ss.

NICOTRA GUERRERA I., *Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei Consigli regionali: violazione ed elusione della Costituzione?*, in *Quaderni regionali*, 1994, 1007 e ss.

NICOTRA I., *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 367 e ss.

OLIVETTI M., *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 15.

OLIVETTI M., *Note sparse sul disegno di "legge di governo" del Friuli Venezia Giulia*, testo disponibile in rete, sul *Forum di Quaderni costituzionali*, in [www.mulino.it](http://www.mulino.it).

OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002

OLIVETTI M., *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, disponibile in rete sul *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2004

ONIDA V., *Parere reso alla Regione Valle d'Aosta*, in [federalismi.it](http://federalismi.it)

PACINI M. C., *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, 73

PADULA C., *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?*, in *Le Regioni*, 2006

PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1973

PALADIN L., *Diritto regionale*, VI ed., Padova, 2000

PANUNZIO S., audizione nel corso dell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione del Titolo V parte seconda della Costituzione*, 20 novembre 2001, nel Volume, *Costituzione, Regioni e Autonomie locali*, 132 e ss.

PAOLETTI A., *Leggi cornice e Regioni*, Giuffrè, 2001

PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Sicilia (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, 9 e ss.

PERNICIARO G. – PICCIRILLI G., *La normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità nel quadro regionale*, in G. Meloni (a cura di), *Rapporto di*

*Ricerca UPI – I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Roma, 2007

PERTICI A., *Art. 122*, in Bifulco R. – Celotto A. – Olivetti M. (a cura di), vol. III, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2425 e ss.

PERTICI A., *La norma “antiribaltone” ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 1998, 1055 ss.

PETRILLO P. L., *Nuovi statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di “opposizione parlamentare”*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 829 e ss.

PETRILLO P.L., *Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 539 e ss.

PEZZINI B., *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D’Alimonte – C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, 111 e ss.

PINELLI C., *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 2000, 153 e ss.

PITRUZZELLA G., *Forme di stato e forme di governo (voce) – II) Forma di governo regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, 2 e ss.

PITRUZZELLA G., *L’elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2000, 16 e ss.

PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 e ss.

PIZZORUSSO A. –ROSSI E., *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota. E’ giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, 1999, 169 e ss.

PIZZORUSSO A., *Legge cornice*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1997

RESCIGNO G. U., *Forme di stato e forme di governo (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, 12 e ss.

RICCAMBONI G. (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle Regioni e nei comuni*, Milano, 1992

RIVOSECCHI G., Art. 65, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti ( a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1254 e ss.

RIVOSECCHI G., *La “giurisprudenza” parlamentare sulla interpretazione delle ineleggibilità e incompatibilità parlamentari*, in G. Meloni (a cura di), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 125 e ss.

RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006

RIZZONI G., Art. 49, R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 994 e ss.

RIZZONI G., *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, 334 e ss.

ROLLA G., *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, 995 e ss.

ROSA G., *Commento all'articolo 3 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità)*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 75 e ss.

ROSINI M., *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura

di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 513 e ss.

ROSSI E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007

RUBECHI M., *Considerazioni a prima lettura sulla LR Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 gennaio 2005

RUBECHI M., *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 147 e ss.

RUGGERI A. –SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Milano, 2001

RUGGERI A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *www.federalismi.it*, 6/2004;

RUGGERI A., *Elezione diretta dei presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della «specialità»*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1999, p. 237 e ss.

RUGGERI A., *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, testo disponibile in rete, sul sito *www.federalismi.it*.

RUGGERI A., *In tema di elezione diretta dei presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, 1070 e ss.

RUGGERI A., *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, relazione al convegno su *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, organizzato dal Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri 9-10 marzo 2007, ora anche disponibile on-line sul sito *www.issirfa.cnr.it*

SALZA I., *Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2008

SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004

SCARCIGLIA R., *La ratio delle cause di ineleggibilità: profili ricostruttivi e rilievi critici*, in *Quad. cost.*, 1997, 347 e ss.

SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI, *Le elezioni regionali del 3 e 4 aprile 2005. Il sistema di elezione e la normativa*, Dossier n. 108 del 2005

SILVESTRI E., *Le leggi-cornice*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, 1016

SILVESTRI G., *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 12, Torino, 2002, 119 e ss.

STERPA A., *Commento all'articolo 1*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 10 e ss.

STERPA A., *Commento all'articolo 5 (Durata degli organi elettivi regionali)* in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, 176.

STERPA A., *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

STRADELLA E., *La "materia elettorale regionale" tra legge regionale e altre fonti*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007

TARLI BARBIERI G., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 131 e ss.

TARLI BARBIERI G., *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2004, 692 e ss.

TARLI BARBIERI G., *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007

TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005;

TARLI BARBIERI G., *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, n.1/2005, 96 e ss.

TARLI BARBIERI G., *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2004, 208 e ss.

TARLI BARBIERI G., *Legislazione statale e legislazione regionale in un recente rinvio presidenziale*, in *Quaderni costituzionali* 2003, 155 e ss.

TARLI BARBIERI G., *Sistema di elezione del presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 130 e ss.

TOSI R., *Le leggi statutarie delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 50 e ss.

TOSI S., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2000, 971 e ss.

TUCCIARELLI C., *Autonomia e vincoli del legislatore statale e regionale nell'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1999. Un aggiornamento*, in *www.federalismi.it*, n. 14 del 2003

TUCCIARELLI C., *L'insostenibile leggerezza della legge (statale). Note a margine della legge 2 luglio 2004, n. 165*, in *Comuni d'Italia*, 2004, 44 e ss.

VASSALLO S., *Le giunte regionali in cerca di stabilità*, in A. Chiaramonte – R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, 2000, 77 e ss.

VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949

VOLPE G. (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003

VOLPI M., *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del Diritto*, 2000, 117 e ss.

VOLPI M., *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del Diritto*, 2000

VOLPI M., *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *www.federalismi.it*, 4/2004

VOLPI M., *Sistemi elettorali*, in *Parlamenti regionali*, n. 6/2002, 89 e ss.