



## Comuni maggiori e principio rappresentativo

This is the peer reviewed version of the following article:

*Original:*

Lehner, E. (2019). Comuni maggiori e principio rappresentativo. GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE, 64(2), 1245-1263.

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/11365/1085026> since 2020-01-10T17:39:46Z

*Terms of use:*

Open Access

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license.

For all terms of use and more information see the publisher's website.

(Article begins on next page)

COMUNI MAGGIORI E PRINCIPIO RAPPRESENTATIVO.  
RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENT. CONS. ST.,  
SEZ. III, 19 FEBBRAIO 2018 N. 1055

SOMMARIO: 1. Il caso di specie. Il premio di maggioranza nei Comuni maggiori. — 2. L'interpretazione ispirata al principio di governabilità. — 3. L'interpretazione fondata sulle sentt. Corte cost. nn. 107 del 1996 e 275 del 2014. — 4. Il Consiglio di Stato innanzi alle diverse letture della giurisprudenza costituzionale sul diritto di voto: forme di governo e sistemi elettorali.

1. *Il caso di specie. Il premio di maggioranza nei Comuni maggiori.*

Con la sentenza 19 febbraio 2018 n. 1055, la terza sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata sulle operazioni elettorali relative alle consultazioni comunali tenutesi a Lecce in data 11 e 25 giugno 2017, annullando in via definitiva l'atto di proclamazione degli eletti nella parte in cui quest'ultimo assegnava il premio di maggioranza alle liste collegate al candidato sindaco risultato vincente nel II turno.

La controversia riguardava il sistema elettorale dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ed in particolare, la corretta individuazione della condizione ostativa che il secondo periodo dell'art. 73 comma 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 (d'ora in poi "TUEL") pone rispetto al conseguimento del premio di maggioranza, qualora il Sindaco sia preposto alla carica solo in esito al ballottaggio.

In base alla citata disposizione il premio è attribuibile alle liste collegate al candidato sindaco eletto al II turno «sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei *voti validi*».

La questione al centro della vicenda era la seguente: con la locuzione *voti validi* dovevano intendersi i voti validamente espressi solo al I turno, o anche quelli conferiti dagli elettori nel II turno di votazione?

Ebbene, l'Ufficio Centrale Elettorale aveva ritenuto che l'enunciato *voti validi* includesse non solo i voti espressi (per le liste congiuntamente o disgiuntamente al candidato sindaco, per i candidati consiglieri o anche solo per i candidati sindaci) nel corso del I turno, ma anche i suffragi del II turno (conferibili esclusivamente ai due candidati sindaci ammessi al ballottaggio). Una volta ampliato il bacino dei voti sul quale commisurare in termini percentuali la cifra elettorale ottenuta al I turno dalla coalizione di minoranza, tale cifra non raggiungeva la percentuale del 50%. Pertanto — reputandosi non inverata la citata condizione ostativa — l'Ufficio Centrale Elettorale aveva attribuito il premio di maggioranza alle liste che avevano sostenuto il candidato sindaco eletto al II turno.

Al contrario, in primo e in secondo grado, i giudici amministrativi hanno considerato che la base di calcolo di questa percentuale, ossia il sintagma *voti validi*, sia costituita esclusivamente dal complesso dei suffragi validamente espressi al I turno, l'unico in cui è possibile votare, e in modo disgiunto, oltreché per i candidati sindaci, anche per le liste e i candidati consiglieri. Seguendo questo

criterio, la cifra elettorale conseguita al I turno dal gruppo di liste non collegate al sindaco eletto al ballottaggio risultava superiore al 50% dei voti validi, dovendosi conseguentemente escludere l'operatività del premio di maggioranza.

Accanto ai pregevoli argomenti di natura letterale e logico-sistematica spesi dai fautori di entrambe le prospettive esegetiche, spiccano quelli basati sul raffronto con i parametri costituzionali ivi rilevanti. È evidente infatti che le due letture riflettano visioni antitetiche non solo in ordine al ragionevole equilibrio tra governabilità e rappresentatività nel sistema elettorale dei comuni più popolosi, ma anche riguardo alla portata del diritto di voto nei diversi enti che costituiscono la Repubblica.

Le due opposte prospettive, del resto, sono alla base della dicotomia interpretativa che da molto tempo divide la giurisprudenza amministrativa a proposito del rapporto tra I e II turno (ai fini dell'attribuzione dei seggi consiliari nelle elezioni comunali), o meglio, del rapporto tra elezione del Sindaco ed elezione dei consiglieri. Tale spaccatura ha investito fattispecie formalmente distinte da quella controversa nel caso delle elezioni comunali di Lecce, ma pur sempre incidenti, direttamente o indirettamente, sulla attribuzione del premio di maggioranza.

In questo scenario è venuta in rilievo non solo la giurisprudenza costituzionale specificatamente dedicata al sistema elettorale comunale, ma anche quella più recente sul diritto di voto a livello nazionale.

Probabilmente a ciò si deve, più che alla originalità della singola questione dibattuta, la decisione di compensare le spese processuali.

## 2. *L'interpretazione ispirata al principio di governabilità.*

L'art. 73 comma 10 del TUEL contiene una disciplina del premio di maggioranza che è diversamente declinata a seconda del turno in cui risulta eletto il Sindaco (1).

Se ciò avviene nel I turno, alla lista o al gruppo di liste collegate al Sindaco si potrà assegnare il premio di maggioranza (il 60% dei seggi) solo in presenza di due condizioni. La prima è una condizione affermativa, coincidente con la fissazione di una soglia minima: la lista o la coalizione collegata al Sindaco *deve* ottenere almeno il 40 % dei voti validi.

La seconda è una condizione negativa: una lista o un gruppo di liste diverse da quelle collegate al Sindaco *non* deve aver ottenuto più del 50 % dei voti validi. Trattandosi della fattispecie relativa all'elezione del Sindaco al I turno, è ovvio che l'espressione *voti validi* non possa che riferirsi a tale turno di votazione.

Invece, quando il Sindaco risulti eletto in seguito al ballottaggio ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza viene meno la soglia minima ma resta ferma la condizione negativa: alla lista o alla coalizione collegata al Sindaco eletto al II turno viene assegnato il 60% dei seggi, «sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi».

---

(1) Salvo prevedere, in entrambi i casi, che il premio non scatti qualora le liste di maggioranza abbiano già ottenuto — in seguito all'applicazione del criterio di riparto proporzionale — almeno il 60% dei seggi consiliari.

Anche in questo caso (elezione del Sindaco al II turno) — come sostengono i giudici amministrativi fin dal primo grado — sembrerebbe scontato che i voti validi siano tutti quelli espressi dagli elettori nel I turno: «il riferimento normativo “*al primo turno*”, subito seguito dal sintagma “*turno medesimo*”, rende assolutamente evidente che la cifra dei voti validi da considerare al fine del ricorrere o meno della succitata condizione negativa va calcolata tenendo conto dei risultati del solo primo turno, e non anche del turno di ballottaggio» (2).

L'ipotesi alternativa è quella di ritenere invece che tali riferimenti testuali abbiano la funzione di circoscrivere al I turno solo i voti della lista in questione, salvo poi verificare se questa cifra elettorale (non incrementabile nel ballottaggio) sia stata così ingente da aver *già nel turno medesimo* superato il 50% di un ammontare di voti la cui entità sarà nota solo al termine del II turno.

A sostegno di questa lettura starebbe un argomento di carattere logico-sistematico.

In sintesi, il sistema elettorale dei Comuni maggiori si caratterizza per la preminenza del principio di governabilità. Per questo motivo il sistema si incentra sull'elezione diretta del Sindaco che è contestuale all'elezione del Consiglio e condiziona l'intero procedimento elettorale. Pertanto è solo tenendo presente gli esiti di entrambi i turni di votazione che si può stabilire se ricorra o meno una ipotesi — quella di un Sindaco sfornito di maggioranza consiliare — che la legge configura come eccezionale e recessiva.

In quest'ottica il riferimento normativo al «medesimo turno», dovrebbe valere per delimitare al I turno la cifra elettorale della lista o della coalizione di minoranza, ma non i *voti validi*, tra i quali andrebbero conteggiati anche quelli espressi in occasione del II turno, conferibili esclusivamente ai candidati Sindaci.

Tale ricostruzione è stata rigettata dal Consiglio di Stato con una decisione che non era affatto scontata.

Benché l'esito della controversia in esame potesse desumersi dalla giurisprudenza costituzionale sul sistema elettorale dei Comuni maggiori, occorre tenere presente che nella giustizia amministrativa tendono a prevalere orientamenti che sono ben lontani dal valorizzare il diverso significato assunto dal voto nei due turni di votazione.

Si tratta del filone c.d. estensivista (3) che muove dallo stesso criterio teleologico fatto proprio dalla tesi respinta dal Consiglio di Stato, ossia la necessità di interpretare la disciplina elettorale dei Comuni maggiori come un complesso di norme volte a garantire la governabilità dell'ente.

---

(2) Cfr. sent. TAR Puglia-Lecce, sez. I, 17 ottobre 2017, n. 1628, punto 3. In termini analoghi, vedi pure le altre decisioni di I grado rese in pari data dal medesimo consesso: n. 1627, punto 2.2; n. 1626 (5 del pdf); n. 1625, punto 2.2.

(3) Il riferimento è alla dicotomia tra estensivisti e distintivisti individuata da L. TRUCCO, *Questioni controverse concernenti il computo dei suffragi nelle elezioni comunali*, in *Rass. Parlam.* 2013, 349 ss. 350 e *passim*. In sintesi, mentre i primi vedono un sistema imperniato sulla elezione del Sindaco, connotato da un unico procedimento nel quale ogni regola ed ogni fase tendono ad assicurare una maggioranza consiliare al primo cittadino, gli altri, seguendo le indicazioni derivanti dalla sent. Corte cost. n. 107 del 1996, valorizzano gli spazi dedicati alla tutela del principio rappresentativo, e sottolineano pertanto i margini di *distinzione* nell'elezione dei due organi, così come la differente *ratio* insita in ciascuno dei turni di votazione.

In questa prospettiva tutte le regole sul riparto proporzionale presuppongono la connessione tra i turni di votazione, poiché sin dall'inizio sussisterebbe una fusione tra l'elezione dei due organi di vertice del Comune. Visto che la scheda è unica, anche al I turno l'elezione del Sindaco e quella del Consiglio non darebbero luogo a due diversi e separati momenti elettorali: «esse, al contrario, trarrebbero origine da un unico fatto, cioè dall'esercizio del diritto di voto da parte dell'elettore, che avviene nella stessa unità di tempo e di luogo e che è unico ancorché possa concretamente esplicitarsi in due particolari manifestazioni di "voto congiunto" e di "voto disgiunto"» (4).

In realtà, la suddetta unità aristotelica della manifestazione elettorale posta in essere al I turno contrasta con la disciplina della validità del voto: il suffragio dato solo al candidato sindaco, pur non essendo contemplato espressamente dalla legge è valido; tuttavia esso non può trasferirsi alle liste collegate a causa della previsione della facoltà di voto disgiunto che, quand'anche non esercitata, nel I turno vale a scindere il suffragio per il primo cittadino da quello per il Consiglio (5).

Eppure è in vista dell'obiettivo della governabilità che suffragi del genere, espressi nel I turno ma volti esclusivamente all'elezione del Sindaco, vengono fatti pesare sul calcolo di valori che in realtà sono funzionali alla misurazione del tasso di rappresentatività delle liste, e che la legge pone a monte e non a valle della correzione maggioritaria del sistema di elezione del consiglio comunale.

L'esempio più eclatante è quello della soglia di sbarramento corrispondente al 3% dei voti validi (art. 73 comma 7 del TUEL). In relazione a questa fattispecie sono stati applicati due pesi e due misure quando si è trattato di individuare le grandezze della stessa frazione. Quanto al numeratore si è ritenuto giustamente che esso sia costituito dalla cifra elettorale di lista, come è evidente sia per ragioni testuali che sistematiche. Senonché, nel denominatore (i *voti validi*) sono stati inclusi anche i voti espressi esclusivamente a favore dei candidati alla carica di sindaco (6), nonostante si tratti di suffragi che non si trasmettono alle liste. In sostanza, i voti conferiti nel I turno solo ai candidati sindaci valgono quando si

---

(4) Cons. St., sez. V, 6 marzo 2013, n. 1360, punto 5.2.1.

(5) In base all'art. 72 del TUEL (dedicato all'elezione del Sindaco) l'elettore può: con un unico voto votare per un candidato sindaco e per una delle liste ad esso collegate, *tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste* (voto unico congiunto, dato alla lista ma trasmesso al candidato sindaco collegato); oppure, può votare per il nominativo di un candidato sindaco non collegato alla lista prescelta (voto disgiunto), *tracciando un segno sul relativo rettangolo* e (ex art. 73 del TUEL, dedicato all'elezione del Consiglio), *tracciando un segno sul contrassegno della lista* in questione. La legge prevede anche la possibilità di esprimere voti di preferenza per i consiglieri. Il voto dato tracciando solo un segno sul rettangolo contenente il nominativo di uno dei candidati sindaci, senza scegliere alcuna lista, non è contemplato espressamente. Tuttavia, recependo corollari impliciti nella legge e nel generale principio di salvaguardia del voto, l'art. 6 comma 3 del d.P.R. n. 132 del 1993 prevede che il voto dato solo al candidato sindaco sia valido ma che esso non possa essere attribuito anche alla lista o alle liste collegate. In virtù della facoltà del voto disgiunto, non è possibile presumere la volontà di un voto congiunto da parte dell'elettore quando costui non lo esprima nell'unica forma appositamente prescritta dalla legge (ossia, tracciando un segno sul contrassegno di una lista).

(6) A partire da Cons. St., sez. V, n. 1360 del 2013, cit. punti 5.2.1. e 5.2.2

compone la base di calcolo della soglia di sbarramento; non valgono quando occorre individuare il concreto risultato elettorale che con tale soglia deve essere raffrontato (7).

Si tratta di un orientamento nato proprio con riferimento alla fattispecie esaminata in questa sede: i *voti validi* (ex art. 73 comma 10 secondo periodo) da cui trarre il valore percentuale che osta all'attribuzione del premio di maggioranza.

Infatti, secondo una giurisprudenza ormai consolidata — al quale aderisce peraltro anche la decisione odierna — i *voti validi* vanno sì circoscritti ai suffragi espressi nel corso del I turno (come si evince inequivocabilmente dal tenore di alcune pronunce di questo filone) (8) ma non ai soli voti di lista, dovendo ricomprendere anche i voti dati esclusivamente ai candidati sindaci (9).

Tale indirizzo era stato invocato nel caso in commento per sostenere l'ulteriore ampliamento della base di calcolo cui rapportare la cifra elettorale delle liste di minoranza: era lecito chiedersi perché includere solo i voti dati ai candidati sindaci nel I turno e non anche quelli espressi nel ballottaggio, specialmente quando si tratta di definire — come nella controversia *de qua* — a quale condizione soggiaccia il premio di maggioranza per le liste collegate ad un candidato sindaco eletto al II turno.

Tanto più che l'ipotesi di un balzo in avanti sembrava confermato dal tenore delle più recenti pronunce riconducibili a questo filone. Benché attinenti a controversie relative ai voti espressi nel I turno, in un paio di decisioni del 2017 la stessa III Sezione asseriva — non importa se a torto (10) — che alcune precedenti

---

(7) Così Cons. St., sez. V, 17 aprile 2015 n. 1982 punti 7a e 7c, riportata adesivamente da Cons. St., sez. V, 15 marzo 2016 n. 1035, punti 5.2 e 6.

(8) Si veda Cons. St., sez. V, 14 maggio 2010 n. 3022 punto 3.2 e Cons. St., sez. V, 17 maggio 2012 n. 2823 punto 4 in cui a proposito della elezione del Sindaco debole, ossia del turno di ballottaggio, si afferma che in questa fattispecie, connotata dalla prevalenza della governabilità, sia prevista «una deroga alla attribuzione del premio di maggioranza nel... caso in cui le liste diverse da quelle collegate al candidato eletto sindaco abbiano superato il 50% dei voti validi (*nel primo turno*, non essendoci più spazio per i voti di lista nel secondo turno; *dovendo in questa ipotesi la governabilità "arretrare di un passo" a favore della rappresentatività e del principio proporzionale ...*)».

(9) Cons. St., sez. V, n. 3022 del 2010 cit.; Cons. St., sez. V 14 maggio 2010 n. 3021; Cons. St., sez. V, 16 febbraio 2012 n. 802; Cons. St., sez. V, n. 2823 del 2012 cit. Per le critiche a questo orientamento, v. T. E. FROSINI, *Governare è meglio che rappresentare?*, in *Rivista AIC* 1/2012, spec. 2-6 e 10 il quale ne sostiene l'infondatezza sia sul piano letterale (a causa dell'errata applicazione del criterio della costanza terminologica), sia sul piano logico-sistematico, fino ad adombrare la possibile violazione degli artt. 1 e 48 Cost. *Contra*, ritenendo prevalente anche nel sistema elettorale dei Comuni maggiori l'obiettivo della consonanza tra Sindaco e maggioranza consiliare, V. ONIDA, *Postilla* a T.E. FROSINI, *Governare è meglio*, cit., ivi 13.

(10) Nelle sent. Cons. St., sez. III, 10 maggio 2017 n. 2174 punto 5.1 e 23 maggio 2017 n. 2408, punto 5.1 si afferma che in base alle citate decisioni della V sezione (nn. 3022 del 2010, 802 del 2012 e 1360 del 2013) nella nozione di "voti validi" andrebbero computati anche i voti riportati dai Sindaci *al II turno*. In realtà, mentre le ultime due decisioni si riferiscono (la prima ai fini del premio e la seconda ai fini delle soglie) esclusivamente ai voti dati solo al Sindaco nel I turno, la sent. n. 3022 del 2010 (rispetto al premio) esclude espressamente — *supra* nota 8 — che possa trattarsi dei voti espressi nel II turno.

decisioni del Consiglio di Stato riferissero la necessità di comprendere in quel montante pure i voti del II turno.

Non era dunque peregrino domandarsi se tale giurisprudenza non fosse destinata prima o poi a giungere fino alle sue estreme conseguenze: la ricostruzione della condizione ostativa all'attribuzione del premio di maggioranza in guisa di condizione ai limiti del possibile.

Ciò che significherebbe impedire, sul piano concreto, che si realizzi un esito elettorale contemplato dalla legge: l'elezione di un Sindaco sfornito di una maggioranza consiliare, fattispecie comunemente resa con la traduzione italiana della forma idiomatica statunitense *lame duck*.

In altri termini — parafrasando un'acuta metafora (11) — si era tentati di pensare che il Consiglio di Stato fosse pronto a finire l'*anatra zoppa*, centrandola in pieno petto, dopo averle sparato più volte nel corso degli ultimi anni.

3. *L'interpretazione fondata sulle sentt. Corte cost. nn. 107 del 1996 e 275 del 2014.*

Il Consiglio di Stato, invece, ha ritenuto che il premio di maggioranza non possa essere attribuito al ballottaggio se una lista o un gruppo di liste diverse da quelle collegate al candidato proclamato Sindaco abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi *espressi nel I turno*.

In questo modo, pur opponendosi alla ulteriore evoluzione dell'approccio estensivista, il Supremo consesso amministrativo non se ne è discostato del tutto, mantenendo fermo l'orientamento relativo all'inclusione dei suffragi dati solo ai candidati sindaci (in occasione del I turno) nella base di calcolo da cui trarre gli indici di rappresentatività delle liste.

È forse per questo motivo che, a differenza di quanto avvenuto in primo grado, non è stata richiamata la giurisprudenza costituzionale specificamente dedicata al sistema elettorale dei Comuni maggiori, la quale mal si concilia con la visione estensivista.

Ciò nondimeno, la lettura dell'art. 73 comma 10 del TUEL fatta propria dai giudici amministrativi trova un puntuale riscontro nella sent. Corte cost. n. 107 del 1996, nella parte in cui viene individuata la fattispecie che nei Comuni più popolosi osta al conseguimento del premio di maggioranza nel caso di elezione del Sindaco al ballottaggio.

Secondo la Corte, si tratta della «ipotesi del già avvenuto conseguimento, nel primo turno, della maggioranza assoluta da parte di una lista non collegata al Sindaco, eccezione questa che rappresenta la *residua proiezione*, anche nel turno di ballottaggio, *dell'esigenza di tener conto del voto disgiunto*»; ossia «l'ipotesi, che può verificarsi e della cui legittimità non si dubita, della maggioranza assoluta conseguita (al primo turno) dalla lista contrapposta, o comunque non collegata, al candidato eletto sindaco».

Non c'è dubbio che la Corte si riferisca alla maggioranza assoluta dei voti *espressi nel I turno*, come la dottrina ha sempre dato per scontato (12),

---

(11) T. E. FROSINI, *Non sparate sull'anatra zoppa!*, in *Quad. cost.* 2011, 661 ss., 664.

considerando il tenore del brano successivo: «In questo caso (in cui il rischio della c.d. "ingovernabilità" è massimo) il sindaco, salva la facoltà di dimettersi così provocando lo scioglimento del consiglio, deve convivere con una maggioranza a sé contrapposta; ma ciò è conseguenza della divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con il voto disgiunto, divaricazione, che il legislatore intende rispettare per non premiare (se non proprio penalizzare...) il sindaco che si è collegato alla lista che non riscuote sufficienti consensi» (13).

All'epoca della citata decisione l'attribuzione del premio di maggioranza al I turno era soggetta ad una unica condizione: le liste collegate al Sindaco dovevano ottenere la maggioranza assoluta dei voti validi, esito di per sé atto ad escludere che un'altra lista (o gruppo di liste) ottenesse lo stesso risultato. Per il II turno era previsto che il premio non scattasse se un'altra «lista o altro gruppo di liste collegate» avesse già superato nel I turno il 50% dei voti validi.

Con l'intervento della legge n. 120 del 1999, la soglia minima richiesta è stata ridotta al 40% — cogliendo un suggerimento presente nella stessa sent. n. 107 del 1996 — ma contemporaneamente è stata imposta la condizione negativa anche nel I turno.

Al II turno, tale condizione è stata rielaborata, specificando che la maggioranza assoluta dei voti deve essere ottenuta da liste o gruppi di liste collegate al primo turno: la riformulazione della disposizione è servita a fugare ogni dubbio sul fatto che, ai fini del raggiungimento della percentuale ostativa al premio, contano esclusivamente i voti delle liste che erano collegate fin dal I turno e non anche i voti che al I turno erano stati conseguiti da liste entrate a far parte di quello schieramento solo in vista del ballottaggio (14).

Quest'ultima novella dimostra come la legge n. 120 del 1999, pur rendendo più semplice l'attribuzione del premio di maggioranza nel I turno, abbia inequivocabilmente fatto di questo turno di votazione l'ambiente logico formale

---

(12) Vedi. A. DI GIOVINE, *Sulla coerenza di un'originale forma di democrazia d'indirizzo*, in *Le Regioni* 1996, 913 ss. 920-21, M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico rappresentativa dello Stato. In margine all'analisi del sistema elettorale e della forma di governo dei Comuni maggiori*, in questa *Rivista* 1996, 2034 ss., 2040. Più di recente si veda G. TARLI BARBIERI *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la «rivoluzione» del 1993?* in *Le Regioni* 2015, 705 ss., 749 e T.E. FROSINI, *Governare è meglio che rappresentare?*, cit. 4 e 6. Prima della sent. Corte cost. n. 107 del 1996, per questa lettura della base di calcolo della condizione ostativa al premio, si veda ad es. R. BALDUZZI, P. COSTANZO, *Art. 3-11 della Legge 25 marzo 1993 n. 81*, in *Art. 128 Supplemento—Commentario della Costituzione* (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), Bologna-Roma 1996, 950 ss. 1001 e nota 3; S. VASSALLO *Art. 7* in A. BARBERA (a cura di), *Elezioni dirette del Sindaco — Commento alla legge 25 marzo 1993 n. 81*, Rimini 1994, 72 ss. 73.

(13) Cfr. Corte cost. n. 107 del 1996 punto 2.4.

(14) Come del resto aveva già ritenuto la dottrina, quando questa previsione era inserita solo nel regolamento di attuazione della legge Ciaffi (art. 9 comma 1 del d.P.R. 28 aprile 1993, n. 132): cfr. T.E. FROSINI, *Forma di governo comunale e sistema elettorale*, in questa *Rivista* 1994, 4163 ss., 4169. Sulla dubbia compatibilità di questo regolamento di attuazione (che specialmente nella parte dedicata al sistema elettorale dei Comuni minori assume un carattere integrativo) rispetto alla riserva di legge in materia elettorale, si vedano le riflessioni di R. BALDUZZI, *Art. 34, l. n. 81/1993*, in *Art. 128 Supplemento* cit., 1086 ss. riportate adesivamente da G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali*, cit. 711.

entro il quale e non oltre il quale deve realizzarsi la condizione che al ballottaggio osta all'attribuzione del premio di maggioranza.

A distanza di quasi vent'anni, la sent. Corte cost. n. 275 del 2014 ha ribadito in modo ancor più limpido tale interpretazione dell'art. 73 comma 10 del TUEL rifacendosi alla motivazione della sent. n. 107 del 1996 e approfondendo ulteriormente il rapporto tra previsione del voto disgiunto e disciplina del premio di maggioranza.

Si discuteva del sistema elettorale previsto in TAA per l'elezione dei comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti di quella Regione, che è strutturato a immagine e somiglianza del modello disposto dal TUEL per i Comuni maggiori: doppio turno e premio di maggioranza del 60 % per le liste collegate al Sindaco. Senonché, a differenza di quello previsto dal TUEL, in questo sistema il premio di maggioranza non è soggetto a condizioni e l'elettore può votare solo liste collegate al candidato sindaco prescelto.

La Corte spiega che la mancata previsione del voto disgiunto fa sì che, nella legislazione trentina, la cifra elettorale del Sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidano.

Dunque non c'è motivo di prevedere una soglia minima: anche le liste collegate al Sindaco eletto al primo turno (a maggioranza assoluta) «hanno, per definizione, superato il 50% dei voti validi».

Lo stesso discorso vale in caso di elezione al ballottaggio: «Né vi è bisogno, in Trentino-Alto Adige, di escludere l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui un'altra lista o gruppo di liste abbia già superato, al primo turno, il 50 per cento dei voti validi... Neppure questa evenienza, infatti, potrebbe verificarsi in mancanza di voto disgiunto» (15). In effetti, se i voti delle liste si trasmettono sempre ai candidati sindaci (a causa della mancata previsione del voto disgiunto), e se tra questi ultimi può essere proclamato eletto al I turno solo chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti, allora il fatto che sia stato necessario celebrare il ballottaggio implica inesorabilmente che *nessuna* lista abbia conseguito più del 50% dei voti validi.

Come si vede, il ragionamento della Corte può funzionare ad una sola condizione: quella percentuale va calcolata esclusivamente sui voti validi espressi *nel I turno*.

Ora, è evidente che nel sistema elettorale trentino la vera e propria fusione tra elezione del Sindaco ed elezione del Consiglio comporti di per sé — nonostante l'adozione del *majority* al I turno — una netta prevalenza della governabilità sulla rappresentatività del sistema. Per questo motivo, pur trattando del sistema elettorale di comuni con dimensioni non comparabili a quelle dei comuni di cui all'art. 73 del TUEL, la sent. n. 275 del 2014 è stata oggetto di riflessioni critiche rispetto alla mancata considerazione dei parametri costituzionali discendenti dallo Statuto del TAA (principio di proporzionalità e tutela delle minoranze linguistiche) (16).

---

(15) Sent. Corte cost. n. 275 del 2014, punto 3.1.2.

(16) L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)* in *ConsultaOnline*, fasc. 1/2015, 66 ss. 73-75.

Ed è altrettanto vero che nella stessa decisione la prospettiva della Corte sui sistemi elettorali locali sia totalmente capovolta rispetto a quella della sent. n. 107 del 1996. Prima si trattava di difendere scelte legislative non ispirate alla assoluta prevalenza dell'istanza di governabilità. Adesso — dopo la sent. n. 1 del 2014 — si rivendica la discrezionalità del legislatore rispetto al principio rappresentativo, ammettendo a livello di sistemi elettorali locali opzioni che nel disegno elettorale nazionale sarebbero invece illegittime. Il bilanciamento che a livello locale il legislatore può operare tra l'interesse alla rappresentanza politica e quello alla governabilità — secondo la Corte — è insito proprio nella disciplina dei «possibili rapporti tra il candidato Sindaco e le liste ad esso collegate» (17).

Tuttavia, ai limitati fini della disciplina del premio di maggioranza nei Comuni maggiori delle Regioni a Statuto ordinario, la sent. n. 275 del 2014 circoscrive inequivocabilmente al I turno il montante di voti relativi alla verifica della condizione ostativa. È altresì significativo che la Corte menzioni adesivamente una decisione del giudice amministrativo stando alla quale «la non assolutezza del principio della governabilità è ...dimostrata dalla previsione dell'attribuzione della maggioranza assoluta dei seggi a quella lista — o quelle liste — contrapposte al candidato eletto sindaco che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta *dei voti espressi al primo turno*: tale previsione costituisce il corretto bilanciamento tra le esigenze costituzionali di rispetto della sovranità popolare e la necessità che i comuni debbano infine ottenere un'amministrazione stabile» (18).

In definitiva, nonostante il cambio di prospettiva, la sent. n. 275 del 2014 (richiamata dalla sent. n. 35 del 2017) conferma il disegno complessivo del sistema elettorale dei Comuni maggiori operato dalla Corte nella sent. n. 107 del 1996: «la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile (giustificandosi la alterazione del criterio proporzionale) soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi», che è quello del Sindaco "debole" (perché non eletto al I turno) collegato a liste "deboli" (perché non dotate di un consenso maggioritario).

Questa ricostruzione presuppone la valorizzazione dei margini di distinzione tra elezione del Consiglio ed elezione del Sindaco, così come tra la funzione del I e del II turno di votazione: se il legislatore ha optato per un sistema misto non è possibile operare la *reductio ad unum* dei due procedimenti (19). Al I turno emergono le istanze della rappresentanza: si vota sia il Sindaco sia la lista, anche in modo disgiunto affinché sia visibile, a prescindere dal collegamento, il consenso

---

(17) Sent. Corte cost. n. 275 del 2014, punto 3.1.1. *cons. in dir.*

(18) Sent. Cons. St., 23 settembre 2013, n. 4680, punto 5. Nello stesso senso v. sent. Cons. Stato, sez. V, 1 ottobre 2015 n. 4598 punto 6, nella quale, con esplicito riferimento alle sentt. Corte cost. nn. 107 del 1996 e 275 del 2014 si stabilisce che «nel caso in cui una lista abbia già conseguito la maggioranza assoluta al primo turno, ma ciò non abbia portato all'elezione diretta del Sindaco, il legislatore intende favorire forme di aggregazione del voto, senza però giungere a porre nel nulla l'indicazione elettorale espressa al primo turno in modo così consistente, da far guadagnare ad altra lista la maggioranza assoluta dei seggi consiliari».

(19) C. DE FIORES, *Coalizioni elettorali e candidati sindaci tra primo e secondo turno: «a ciascuno il suo»*, in questa Rivista 1996, 1190 ss., 1195; M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto tra sistemi elettorali*, cit. 2042.

acquisito dall'uno e dalle altre. Al II turno invece prevalgono le ragioni della governabilità: si sceglie il Sindaco e le liste risultano premiate o penalizzate in virtù del collegamento operato all'uno o all'altro dei due candidati, affinché al vertice dell'esecutivo comunale sia assicurata una stabile maggioranza consiliare, ma non fino al punto da creare artificialmente una maggioranza a favore del Sindaco contro la volontà popolare (20).

Tuttavia, ciò non ha impedito che nella giurisprudenza amministrativa si creasse una spaccatura netta su aspetti essenziali del sistema, da cui può dipendere il verso stesso di una consultazione elettorale nei Comuni maggiori (21).

#### 4. *Il Consiglio di Stato innanzi alle diverse letture della giurisprudenza costituzionale sul diritto di voto: forme di governo e sistemi elettorali.*

Per questo motivo, nonostante la sent. n. 107 del 1996 potesse risolvere la questione controversa, il Consiglio di Stato ha tentato una mediazione tra l'approccio estensivista e quello distintivista puntando non sulla giurisprudenza costituzionale dedicata al sistema elettorale comunale ma piuttosto, senza menzionarla esplicitamente, su quella relativa al diritto di voto.

In questa controversia infatti si sono scontrate anche due diverse letture del nuovo indirizzo inaugurato con la sent. n. 1 del 2014.

Stando ad una delle possibili ricostruzioni, la Corte avrebbe distinto il sistema elettorale nazionale da quello locale e regionale non solo e non tanto a causa della peculiarità del Parlamento come sede della rappresentanza politica nazionale ma in virtù dei caratteri della forma di governo parlamentare.

In tale prospettiva, già a partire dalla sent. n. 1 del 2014 si evincerebbe che il giudizio di ragionevolezza di un sistema elettorale debba incentrarsi sulla sua coerenza rispetto alla forma di governo dell'ente. Di conseguenza, la presunzione di consonanza politica tra Esecutivo e Consigli, che connota la forma di governo sia a livello comunale che regionale, esigerebbe, come unica scelta possibile, l'opzione a favore di sistemi elettorali volti ad assicurare al primo una

---

(20) A. DI GIOVINE, *Sulla coerenza cit.*, 921

(21) La frattura tra distintivisti ed estensivisti — v. *supra* §. 2 - ha riguardato le seguenti questioni: l'individuazione delle liste che possono spartirsi il premio e contribuire alla cifra elettorale del raggruppamento; la proclamazione a consigliere dei candidati sindaci non eletti e le liste da cui detrarre il relativo seggio (la c.d. prededuzione ex art. 73 comma 11 TUEL); il ripescaggio delle liste sotto-soglia in virtù dell'appartenenza ad un gruppo (ex art. 73 comma 7); l'individuazione del numero di seggi da attribuire in premio e dunque le regole per l'arrotondamento del quoziente derivante dal 60% del totale di scranni consiliari (ex art. 73 comma 10). In argomento cfr. L. TRUCCO, *Questioni controverse*, cit. 371, 374-5 e 377; G. TARLI BARBIERI *I sistemi elettorali* cit. 736-7; G. SCACCIA, *Il premio di maggioranza nelle elezioni comunali: non solo una questione di matematica*, in *Quad. cost.* 2012, 864 ss., 867. Attualmente, mentre in materia di prededuzione è stato raggiunto un compromesso favorevole ai distintivisti (sentt. Cons. St., sez. V, 22 settembre 2015, n. 4419 e 8 giugno 2015, n. 2799 richiamate da sent. Cons. St., sez. III, 13 aprile 2017 n. 1762), in altri ambiti prevale da tempo la posizione estensivista, come nel caso della quantificazione del premio, che viene operata arrotondando sempre per eccesso i quozienti non interi, anche innanzi a decimali eguali o inferiori a 0,5 (v. sent. Cons. St., sez. III, 18 ottobre 2018, n. 4073 e ivi i numerosi precedenti della V sez.).

«consonante» maggioranza presso i secondi (22). La successiva sent. n. 193 del 2015 avrebbe fornito una implicita conferma al riguardo, nella parte in cui, rigettando la q.l.c. sulle soglie di sbarramento previste nella legge per le elezioni regionali in Lombardia, la Corte ha inserito tra i parametri del giudizio quelli relativi alla forma di governo regionale (23).

Infine è intervenuta la sent. n. 35 del 2017. Dopo aver rilevato che «in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività», la Corte prosegue utilizzando questo argomento per escludere che la declaratoria di incostituzionalità della disciplina del ballottaggio prevista dall'*Italicum* possa influire negativamente sullo scrutinio di ragionevolezza del sistema elettorale dei Comuni maggiori. All'uopo la Corte non si limita a ribadire l'attualità delle sentt. nn. 107 del 1996 e 275 del 2014 ma aggiunge che «quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale».

Questi *obiter dicta* hanno ulteriormente rafforzato l'idea in forza della quale la ragionevolezza di un sistema elettorale (e quindi anche la sua interpretazione) debba dipendere dalla forma di governo di volta in volta prescritta.

Il Consiglio di Stato invece decide la questione con una motivazione che presuppone una lettura molto diversa della suddetta giurisprudenza costituzionale.

Il Supremo consesso amministrativo infatti argomenta, sul piano logico-sistemico e su quello della interpretazione costituzionalmente orientata, partendo dal presupposto che il principio rappresentativo condizioni sempre la ragionevolezza interna ed esterna di un sistema elettorale.

Dal primo punto di vista, è l'impianto complessivo della disciplina ad esigere che la percentuale di voti delle minoranze che osta al premio vada calcolata esclusivamente sul complesso dei suffragi espressi nel I turno: l'aggravamento dell'unica condizione che al II turno serve a preservare i pur residui spazi applicativi del principio di rappresentatività costituirebbe una irragionevole super-tutela del principio di governabilità, il quale risulta già valorizzato dalla eliminazione della soglia minima nel turno di ballottaggio. D'altro canto, non si possono rapportare i voti di lista espressi in un turno — il I — nel quale l'elettore ha la possibilità del voto disgiunto, ad un montante nel quale figurano anche i voti espressi al II turno, «per i quali non solo non è data la medesima facoltà, ma che hanno come significato primario la scelta del candidato sindaco (e non, se non indirettamente e per necessità grafica, della lista o della coalizione di liste collegate)». Una lettura di questo tipo cozzerebbe con l'elementare postulato di omogeneità non solo numerica, ma qualitativa, delle due grandezze poste a

---

(22) S. CATALANO, *I problemi posti dalla sent. n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014, 78 ss., 85.

(23) S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, (1° febbraio 2016), in *Forumcostituzionale.it*, 2.

confronto, che serve a garantire «l'intrinseco valore e significato della manifestazione elettorale» (24).

Quanto alla interpretazione costituzionalmente orientata, una volta stabilito che il parametro di riferimento non può essere l'art. 122 comma 5 Cost. (sia perché afferente alle istituzioni regionali, sia perché la particolare forma di governo che ne deriva non è imposta nemmeno alle Regioni) il Consiglio di Stato procede ad un raffronto con il principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.* Occorre optare per la lettura che meglio contemperi la governabilità con il principio rappresentativo, senza determinare lo sproporzionato sacrificio di alcuno di essi a vantaggio dell'altro: mentre l'interpretazione fatta propria dal giudice amministrativo «non produce quale effetto immediato e necessario una situazione di ingovernabilità dell'ente, l'opposta ricostruzione determinerebbe pressoché certamente l'inconfigurabilità della fattispecie ostativa al premio, con la connessa inevitabile compressione del principio di rappresentatività».

In altri termini, anche nel disegno elettorale comunale il legislatore non solo può, ma *deve* tener conto del principio di democrazia rappresentativa, al quale «è ispirato l'assetto istituzionale... a tutti i livelli di governo» (25).

Qui il Consiglio di Stato allude implicitamente alla sent. Corte cost. n. 106 del 2002: nonostante la sua diversa declinazione, a seconda che sia funzionale all'espressione dei diversi gradi di autonomia delle comunità territoriali sub-statali o invece alla manifestazione unitaria del potere sovrano attraverso la rappresentanza politica nazionale, il principio democratico funge da «comune derivazione» per tutti gli enti costitutivi della Repubblica (26).

In questa decisione la Corte guarda al rapporto fra enti e cittadini: altra cosa è la distinzione fra *apparati* quanto ai diversi attributi dell'autonomia e della sovranità, essendo quest'ultima riservata esclusivamente allo Stato quale unica macchina organizzativa preposta alla rappresentazione (interna ed esterna) della suprema potestà di imperio (27) di cui è titolare ed esercente l'intera comunità nazionale (sent. n. 365 del 2007).

---

(24) Data la non raffrontabilità delle due situazioni, il Consiglio di Stato reputa priva del requisito di non manifesta infondatezza la q.l.c. in cui si ipotizzava che il mancato computo (nel suddetto montante) dei voti espressi nel secondo turno implicasse una disparità di trattamento tra questi ultimi e quelli espressi nel primo turno di votazione, con conseguente lesione del principio di eguaglianza del voto di cui gli artt. 3 e 48 Cost. Quanto alla q.l.c. relativa alla violazione dell'art. 97 Cost., a causa della ingovernabilità dell'ente con annesso rischio di commissariamento, il Consiglio di Stato la dichiara priva della rilevanza, dal momento che la possibilità paventata non discende necessariamente dalla interpretazione fatta propria dai giudici di I grado «presupponendo ulteriori eventi procedurali e valutazioni degli attori del processo politico-elettorale (dalla assegnazione dei seggi non impegnati dal premio di maggioranza alla possibilità di aggregazioni in sede consiliare)».

(25) Sent. Cons. St., sez. III, 19 febbraio 2018 n. 1055, 25 e, per gli altri brani citati nel testo, 17, 21, 27-28 del doc.

(26) Sent.C. cost. n. 106 del 2002, punto 3 *cons.in dir.*

(27) Da intendersi come determinazione delle scelte di indirizzo politico generale, cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma 1975, 1 ss., 26, 38.

Ma, come è stato rilevato, si tratta in entrambi i casi di diverse «forme e limiti» di esercizio della sovranità popolare (28), visto che Regioni ed enti locali sono «strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico» (29), così come politica è l'autonomia che essi esprimono in qualità di enti esponenziali di comunità territoriali, ossia di comunità comprendenti «persone di ogni età, sesso, religione, categoria, classe» (30)

Il rinvio dell'art. 1 Cost. alle forme e ai limiti della sovranità popolare, infatti, oltre a decretarne la natura di potere costituito (31), si riferisce alle modalità di esercizio di questo potere che non si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie: l'insieme dei cittadini viventi può esercitare la sovranità popolare in parte attraverso lo Stato soggetto, in parte invece direttamente attraverso l'esercizio delle libertà politiche, nonché di talune libertà civili ed economiche (32).

Lo stesso carattere pluralistico della democrazia, di cui il principio autonomistico rappresenta una declinazione in ambito territoriale, assieme al principio di unità politica, implica che i singoli enti di cui è costituita la Repubblica debbano riprodurre i fondamentali tratti organizzativi che connotano la nostra forma di Stato, e dunque, *in primis*, il principio rappresentativo (33).

Ciò «impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale la sovranità popolare si possa insediare esaurendosi. Le forme e i modi nei quali essa può svolgersi «si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare» (34).

---

(28) A. ANZON *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in questa Rivista 2007, 4999 ss., 5003 e 5013.

(29) V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, 495 ss., 497.

(30) M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, 356 ss., 365.

(31) C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 1 ss., 10-11

(32) V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Id.*, *Stato, Popolo, Governo*, Milano 1985, 89 ss., 118-119, 123 e 127 ss.

(33) Sent. Corte cost. n. 496 del 2000 punto 2 e n. 453 del 1989 punto 4.2 *cons. in dir.* In dottrina sul legame tra pluralismo e autonomismo, v. G. BERTI *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna-Roma 1975, 277 ss., 287 e R. BIFULCO, *Art. 5, Commentario alla Costituzione*, (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), vol. I, Torino 2006, 132 ss., 137.

(34) Sent. Corte cost. n. 106 del 2002 punto 3 *cons. in dir.* Su questi aspetti, v. *ex plurimis*, T.E. FROSINI, *Il nomen Parlamento e la sovranità popolare in Quad. cost.* 2002, 609 ss. 610 e A. BURATTI, *Sovranità popolare e rappresentanza regionale. Nota a margine della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale in Giur. it.* 2002, 2231 ss., 2232.

Sebbene la sent. n. 106 del 2002 venga richiamata nella sent. n. 1 del 2014 al solo scopo di suffragare la peculiarità del Parlamento rispetto alle assemblee elettive degli enti territoriali, stando ad una idea largamente seguita in dottrina la Corte ne avrebbe recepito il significato complessivo: sottolineare l'infungibilità delle funzioni e la differente dimensione della rappresentanza espressa dal Parlamento, non significa escludere la necessità del carattere rappresentativo delle assemblee regionali o comunali (35).

Né il quadro è davvero mutato dopo l'intervento del filone dedicato all'ammissibilità dell'elezione indiretta degli organi rappresentativi di Province e Città Metropolitane prevista dalla legge Delrio. Pur suscitando un giustificato allarme (soprattutto per il tenore delle motivazioni) rispetto alla tenuta della rigidità costituzionale (36), sia la sent. n. 50 del 2015, sia la sent. n. 168 del 2018 si collocano nel novero delle decisioni di *rottura* indotte da emergenze di vario tipo: nella fattispecie, di ordine economico, tali da spostare «l'attenzione dell'interprete dal terreno delle autonomie territoriali a quello delle istituzioni dello sviluppo e del governo dell'economia» (37), come risulta confermato dalla qualificazione di questa parte della legge Delrio alla stregua di principio di grande riforma economico sociale per le Regioni a Statuto speciale.

In effetti, la giurisprudenza costituzionale non ha mai smesso di riferire agli artt. 48 e 51 Cost. i diritti discendenti dalla rappresentanza in ambito regionale e comunale.

La sent. n. 275 del 2014 — riportata adesivamente dalla sent. n. 35 del 2017 — parte esattamente da questo presupposto, quando si premura di teorizzare che il principio di eguaglianza del voto possa modularsi diversamente a seconda dei diversi poteri e dimensioni (anche in riferimento ai collegi elettorali) dell'ente di volta in volta interessato (38).

---

(35) Cfr. A. O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in questa *Rivista* 2014, 4167 ss., 4186; R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3/2013, 2 ss.; L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in *Gruppodipisa.it*, (6-7 giugno 2014), 11.

(36) Cfr. A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. una novità rilevante: talvolta la democrazia è un "optional"* in *Rivista AIC* 2/2015, spec.14-15 e G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in questa *Rivista* 2015, 463 ss., 464-467. Riguardo al tenore "sbrigativo" o "stringato" delle motivazioni della sent. n. 50 del 2015 v. G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista?*, in *Federalismi.it* 7/2015, 1; L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* in *Quad. cost.* 2015, 393 ss. 396; G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it* 19/2016, 1 ss., 7.

(37) S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in questa *Rivista* 2015, 456 ss., 461.

(38) Cfr.: D. GIROTTO, *La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: un'infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni*, in *Forumcostituzionale.it* (1 luglio 2015), 2-3; D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale* 3/2016, 5-6; G.

Quanto alla sent. n. 193 del 2015 occorre considerare la differenza esistente tra la forma di governo comunale, che non è imposta dalla Costituzione, e la forma di governo regionale. Sulle Regioni a Statuto ordinario che hanno optato in blocco per la forma di governo *standard* incombono vincoli derivanti dagli artt. 122 e 126 Cost. (potere del Presidente di nomina e revoca degli assessori e clausola *simul/simul*) che oltre a condizionare la legittimità dello Statuto (sentt. nn. 12 del 2006 e 2 del 2004) si riflettono sul sistema elettorale a causa della riserva di competenza statutaria di cui all'art. 123 Cost. È in virtù di queste norme costituzionali che tra forma di governo inscritta nello Statuto e legge elettorale regionale deve esistere un «nesso di complementarietà e integrazione» (sent. n. 4 del 2010) e che l'esigenza di equilibrato funzionamento della forma di governo, cui la legge elettorale deve strumentalmente tendere, si rivela «sin dal momento della costituzione degli organi» (sent. n. 188 del 2011).

Ecco perché nella sent. n. 193 del 2015 la Corte ha utilizzato questi parametri, che però non hanno sostituito, ma solo affiancato (39) quelli derivanti dal circuito democratico rappresentativo (artt. 3 e 48 Cost.).

Inoltre, dall'art. 126 Cost. è stata fatta derivare l'ammissibilità e non l'obbligatorietà di una disciplina delle soglie di sbarramento volta a valorizzare «il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*». Si trattava di una fattispecie ampiamente inclusa nei margini della discrezionalità legislativa, ben diversa da quella che la Corte nelle sentt. n. 1 del 2014 e 35 del 2017 ha posto al di fuori di tale perimetro (l'attribuzione incondizionata di un premio di maggioranza). Nessuna smentita — data la coeva decisione di inammissibilità sulla q.l.c. relativa al premio lombardo — è dunque pervenuta all'ipotesi della patente violazione di un principio supremo da parte dei premi senza soglia (40), presenti in quasi tutte le legislazioni elettorali regionali (41).

In ogni caso, la sent. n. 193 del 2015 conferma l'idea per cui le formule elettorali *majority assuring* non sono imposte neanche alle Regioni (42).

Allargando lo sguardo, è il tenore complessivo della nuova giurisprudenza sul diritto di voto, inclusa la stessa sent. n. 35 del 2017, a confermare che non esiste una correlazione tendenzialmente necessaria tra una data forma di governo e un

---

DELLEDONNE, "Base proporzionale" e premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige, in questa *Rivista* 2014, 4698 ss., 4704.

(39) A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Forumcostituzionale.it* (12 novembre 2015), 12.

(40) M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini*, post porcellum, in *Le Regioni* 3/2014, 471 ss., 493; D. CASANOVA *La rappresentatività del Consiglio*, cit. 13 nota 49.

(41) Tra le Regioni con Presidenti ad elezione diretta (compresa la Prov. Aut. di Trento), le uniche a contemplare sistemi che non assicurano allo schieramento presidenziale la maggioranza assoluta in Consiglio sono le seguenti: Marche e Sardegna (mediante la fissazione di una soglia minima); Sicilia e — grazie all'adozione della l. r. n. 10 del 2017 — Lazio, le cui discipline prevedono un numero limitato di seggi da attribuire in premio, che potrebbero rivelarsi insufficienti allo scopo.

(42) A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014*, cit. 4183.

dato sistema elettorale (43). È vero che le sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 includono la governabilità tra i principi costituzionali, peraltro, in assenza di un qualsivoglia riferimento della Carta al riguardo (44).

Tuttavia entrambe partono dallo stesso presupposto: nonostante a livello nazionale sia prevista una forma di governo parlamentare, la Costituzione non vieta l'adozione di formule diverse da quella proporzionale per l'elezione del Parlamento (45). Più semplicemente, il principio di eguaglianza del voto pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di una determinata formula o di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione delle due Camere.

Si vedrà in futuro se nella giurisprudenza costituzionale prevarrà l'idea per cui l'eguaglianza del voto così concepita riguardi solo la sede della rappresentanza politica nazionale o, al contrario, se il *test* di ragionevolezza degli altri sistemi elettorali possa e debba essere sempre compiuto alla luce del principio rappresentativo, sia pur non necessariamente con gli stessi termini di valutazione quanto alla misura del sacrificio sopportabile da quest'ultimo.

Ma un conto è discutere sull'esistenza di un maggiore spazio di discrezionalità legislativa nel dosare proiettività e selettività di una formula elettorale a seconda delle dimensioni e dei poteri dell'ente di riferimento. Altro conto è sostituire integralmente la funzione che qualsiasi sistema elettorale è chiamato a svolgere in un sistema democratico.

La via più sicura per scongiurare questa sostituzione è quella di ritenere che i sistemi elettorali siano estranei alla struttura delle forme di governo, pur incidendo sul relativo funzionamento, in quanto volti non a distribuire il potere tra organi e a regolare i rapporti giuridici che devono intercorrere tra di essi ma ad attuare il principio supremo della rappresentanza (46).

Ciò nondimeno, non si tratta dell'unico modo per preservare l'insopprimibile finalità dei sistemi elettorali.

---

(43) Con riferimento critico alla giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra Statuti e leggi elettorali regionali, v. già G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni* 2013, 97 ss. 105.

(44) R. MANFRELOTTI, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, in questa *Rivista* 2017, 320 ss., 324-5. Sul tema, v. pure E. OLIVITO *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 39 ss., spec. 73 ss. e già M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto* cit. 2042-3, nt. 18, il quale a proposito della sent. C. cost. n. 107 del 1996 notava come l'esigenza di governabilità non possa dedursi dal principio di buon andamento ex art. 97 Cost. che concerne lo svolgimento e l'organizzazione delle funzioni amministrative, e non delle altre funzioni attribuite agli enti politici, comuni compresi.

(45) Su questo aspetto della sent. C. cost. n. 35 del 2017 si veda A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non è un obbligo costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*. Per il significato complessivo della sentenza riguardo alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale, v. M. ESPOSITO, *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni margine della sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 2017, 549 ss.

(46) M. VOLPI *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo* in *DPCE* 1/2015, 131 ss., 137 alle cui considerazioni aderisce D. CASANOVA, *op.ult.cit.* 21.

Se è vero che il fondamento della rigidità costituzionale risiede nella «funzione che una costituzione scritta svolge in un sistema politico» (47), nei regimi democratici le forme di governo devono essere in grado di scongiurare la concentrazione del potere presso i soggetti espressivi dell'indirizzo politico di maggioranza, a qualsiasi livello.

Per questo motivo, chi ritiene che i sistemi elettorali siano fattori costitutivi di una forma di governo sottolinea come non tutte le forme di governo siano compatibili con la nostra forma di Stato: «la modificazione della forma di governo infatti trova un limite nel mantenimento del principio di sovranità popolare, con la conseguenza che sono illegittime tutte le innovazioni costituzionali o elettorali che vanificano quel principio, o nel senso di una distorsione eccessiva del rapporto tra volontà degli elettori ed elezione, o nel senso della sostanziale cancellazione della responsabilità o responsività degli organi elettivi» (48).

Inserire l'istanza di governabilità in un sistema elettorale, non mediante l'adozione di una formula più o meno selettiva, bensì mediante la contestuale elezione dei due organi di vertice di un ente, è una operazione che cela la pretesa di cercare l'unificazione di un'assemblea rappresentativa al di fuori di essa mediante l'attribuzione di una legittimazione democratica al capo dell'Esecutivo (49).

La fusione delle due istanze entro i sistemi elettorali arreca sempre un danno al principio democratico: se è imperfetta (voto disgiunto) genera incertezza negli esiti elettorali con conseguente lesione dei diritti di elettorato attivo e passivo; se è perfetta (voto unico congiunto) essa implica l'annichilimento dell'istanza rappresentativa.

Se poi si passa ad analizzarne gli effetti sul piano della forma di governo, la contestuale elezione dell'organo esecutivo e di quello rappresentativo diventa la pietra angolare della regola *aut simul stabunt, aut simul cadent* e dunque di un ibrido unico al mondo che — come fu autorevolmente segnalato — se fosse adottato a livello statale integrerebbe una palese violazione dei principi supremi (50).

Che i limiti derivanti dalla forma di Stato debbano valere solo per la forma di governo e per il sistema elettorale a livello nazionale, e non anche per i Comuni maggiori e nemmeno per enti dotati di potestà legislative come le Regioni (senza che possano riverberarsi negativamente sulla legittimità della l. cost. n. 1 del 1999)

---

(47) A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 2002, 93.

(48) M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano 2010, 538 ss. 591.

(49) G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di) *Riforme elettorali*, Roma-Bari 1995, 146 ss., 158.

(50) L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in *Astrid-online* (22 settembre 2003), 2, ora in ID., *La Costituzione aggredita*, Bologna 2005, 61 ss. 65. Su questa posizione di Elia, da ultimo v. M. VOLPI, *Le forme di governo nel pensiero di Leopoldo Elia*, in *DPCE* 2019, 821 ss. 833.

(51), è una idea fin qui mai proferita ad alta voce nella giurisprudenza costituzionale: forse perché essa comporta un prezzo piuttosto alto.

Proprio la vicenda da cui hanno tratto spunto queste riflessioni sta a dimostrarlo: a ventisei anni dall'entrata in vigore della legge Ciaffi, il verso delle elezioni di Comuni come Roma e Milano potrebbe essere del tutto aleatorio, visto che ancora non è chiaro quando deve essere attribuito il premio di maggioranza, né tantomeno quale sia il turno a cui guardare per ripartire i seggi alle liste.

EVA LEHNER

---

(51) Sulla incostituzionalità della legge cost. n. 1 del 1999, v. L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni* 2004, 920 ss., 925-6.