



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo

di PAOLA MAZZINA

**MAGGIORANZA E MINORANZE
NEI MODELLI ELETTORALI REGIONALI:
LA MEDIAZIONE POLITICA COME METODO**

di *Paola Mazzina*

*Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*

ABSTRACT

ITA

Il presente studio si propone di esaminare le soluzioni adottate dal legislatore regionale nel modulare il rapporto tra rappresentanza e governabilità. Nel tentativo di verificare i meccanismi che, in ragione delle diverse formule elettorali utilizzate, concorrono al definirsi della condizione di maggioranza e minoranza da parte di una o più forze politiche, si tenterà di verificare se le soluzioni adottate dai legislatori regionali in materia possano o meno essere considerate il frutto di una riuscita e coordinata mediazione politica.

EN

The purpose of this article is to analyse the regional lawmakers' solutions in trying to reconcile the relationship between representation and governability. In an attempt to verify the mechanisms that, depending on the various electoral systems, contribute to the achievement of majority or minority status for one or more political groups, we will proceed to verify if these regional lawmakers' solutions can be considered as resulting from a successful and coordinated political mediation.

MAGGIORANZA E MINORANZE
NEI MODELLI ELETTORALI REGIONALI:
LA MEDIAZIONE POLITICA COME METODO

di *Paola Mazzina*

SOMMARIO: *Premessa; 1. Le Regioni ordinarie e l'art. 122 Cost.; 2. Dal premio di maggioranza al premio di ... minoranza, alle clausole di sbarramento ed ampiezza delle circoscrizioni; 3. Le leggi elettorali delle Regioni ordinarie tra esigenze di rappresentanza ed istanze di governabilità: cambiare tutto per non cambiare (quasi) niente; 4. Uscire dalla occasionale e tendenziale omogeneità delle leggi elettorali regionali valorizzando, attraverso la mediazione politica, gli organi di raccordo cooperativo: un'ipotesi.*

Premessa

In Italia da quasi trent'anni si discute di riforme, in generale, ed elettorali, in particolare, in relazione a tutti gli enti di governo a base territoriale.

A livello nazionale, il primo intervento legislativo di riforma del sistema elettorale risale al 1993 in cui si passò dal proporzionale puro al maggioritario uninominale di collegio (cfr. ll. 276 e 277/1993). Tale sistema, com'è noto ha ceduto il passo prima, nel 2005, al proporzionale a lista bloccata e premio di maggioranza (l. 270/2005)¹ e poi, nel 2015 – con riferimento alla sola Camera dei deputati – al proporzionale, con premio di maggioranza, lista bloccata in riferimento ai capilista ed eventuale doppio turno (l. 52/2015)².

Sempre negli anni Novanta venivano adottati ulteriori sistemi elettorali misti volti a introdurre l'elezione diretta dei Sindaci (l. 81/1993)

¹ Tale legge, com'è noto, è stata dichiarata in parte illegittima costituzionalmente con la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 in merito al premio di maggioranza svincolato da qualsiasi soglia ed alla lista bloccata per tutti i parlamentari.

² La l. 52/2015 è stata, com'è noto e come si precisa nel testo, anch'essa dichiarata recentemente in parte illegittima costituzionalmente dalla sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale, con riferimento al tipo particolare di ballottaggio e alle possibili pluricandidature.

e la designazione prima e l'elezione diretta poi dei Presidenti di Regione (l. 43/1995 e l. c. 1/1999).

A fare da sfondo a tali novità normative, pur nella diversità di formule elettorali utilizzate, è un'Italia attraversata, soprattutto e com'è noto, a partire dal 1992, da una profonda crisi politica ed istituzionale che, a livello sociale, si è tradotta in una forte delegittimazione della classe politica.

Per uscire da tale crisi e superare i tradizionali luoghi della mediazione prende corpo, a partire dai primi anni Novanta, una cultura politica che, nel tentativo di soddisfare una diffusa esigenza di stabilità, promuove la figura del *leader* carismatico che, sul piano istituzionale, si traduce nell'enfasi sulle investiture monocratiche degli Esecutivi. Segnatamente, partiti ed assemblee vengono percepiti come sopravvivenze e simboli del vecchio sistema di potere che vanno quindi ridimensionati quanto alla loro posizione di centralità all'interno della effettiva funzionalità delle forme di governo centrale e locali³.

Con riferimento alla forma di governo ed ai sistemi elettorali⁴, l'esperienza regionale e locale, diversamente da quella nazionale, dimostra che nell'arco temporale preso in esame riforme costituzionali ed ordinarie hanno proceduto di pari passo determinando una accettazione prima ed un consolidamento poi, sia della forma di governo neoparlamentare, sia del sistema elettorale indicati – nel caso delle Regioni ordinarie – dal legislatore nazionale come soluzione transitoria rispetto alle concrete opzioni esercitabili al riguardo *ex l. c. 1/1999*⁵.

La disamina di questi modelli elettorali porta a soffermare normalmente (proprio perché l'accento cade sulla ricerca della governabilità) l'attenzione sul primo termine della dicotomia classica il cui altro polo è la rappresentanza.

³ M. PROSPERO, *L'occasionalismo di maggioranza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2006.

⁴ Sui sistemi elettorali la letteratura è molto vasta, pertanto tra i tanti si vedano: V. E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, in *Digesto delle discipline giurispubblicistiche*, Torino, 1990; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011; L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale. I. Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino, 2013, ed alla letteratura ivi richiamata.

⁵ Sugli obiettivi cui fu originariamente orientata l'innovazione del sistema elettorale comunale e, in connessione, sulle ragioni che hanno condotto all'irresistibile estensione dei capisaldi del modello al contesto regionale si sofferma S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, Prefazione, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, p. VII ss.

A tale approccio tuttavia talvolta sfugge la complementare prospettiva offerta dalle garanzie per la minoranza o le minoranze⁶.

Il presente studio volutamente guarderà ad entrambe le dimensioni (del resto inscindibili nell'analisi), con l'intento di "misurare" sia la rappresentanza politica regionale, sia il ruolo giocato dalla mediazione politica nella scelta dei sistemi elettorali regionali.

Sotto il primo aspetto, l'osservazione delle tendenze seguite dal legislatore regionale nel modulare il rapporto rappresentanza e governabilità indagherà i meccanismi che, in ragione delle diverse formule elettorali utilizzate, concorrono al definirsi della condizione di maggioranza e minoranza da parte di una o più forze politiche, al fine di approfondire il tema della rappresentanza nei sistemi regionali⁷.

⁶ Com'è noto la Costituzione del 1947, solo all'art. 6 Cost. si occupa esplicitamente di minoranze – quelle linguistiche – sebbene, in relazione alle azioni ed opinioni di gruppi politici di minoranza, una tutela costituzionale è implicitamente ricavabile in primo luogo dal riconoscimento del principio di eguaglianza, ma anche da libertà quali quelle di manifestazione del pensiero o di associazione, nonché dalla disciplina costituzionale dei partiti politici, improntate entrambe al massimo pluralismo e, implicitamente, dal riconoscimento del diritto di voto come dovere civico.

Al rapporto tra minoranze e maggioranze inteso come cardine su cui si fonda ogni democrazia è dedicato il lavoro di A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.

Più ampiamente sui rapporti di equilibrio tra maggioranza e minoranza da ricercarsi non sulla base della forza o delle contingenze quanto piuttosto di un criterio che, nel rispetto dell'eguaglianza sappia interpretare principi e regole atte a governare la complessità si veda M. A. CABIDDU, *Maggioranza, minoranza, eguaglianza*, Padova, 1997. Si consultino sul tema anche: E. PALICI DI SUNI PRAT, *Minoranze*, in *Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, Torino, 1994, vol. IX, p. 546 ss.; R. TONIATTI, *Minoranze (diritti delle)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1996; nonché M. CERASE, V. TALLINI, *Opposizione politica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, p. 3947 ss.; L. MEZZETTI, *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, p. 347 ss.; F. MOHRHOFF, *Opposizione (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1965, vol. XI, p. 1038 ss.; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984.

⁷ Ai fini del presente lavoro, giova pertanto precisare che il concetto di minoranza/minoranze sarà – come è – necessariamente tenuto distinto da quello di opposizione, laddove mentre il primo è un concetto che comprende tutti coloro che non siano maggioranza (ossia che sono esterni al rapporto fiduciario), il secondo si riferisce «[...] all'alternatività del programma politico rispetto a quello della maggioranza. L'opposizione può dunque essere anche soltanto una parte della minoranza [...]» ben potendo un soggetto appartenere alla minoranza senza essere membro dell'opposizione. Sofferinarsi su questa seconda accezione significherebbe occuparsi dei poteri e delle prerogative che spettano a tali formazioni politiche nell'ambito dell'esercizio delle funzioni una volta assunte e, quin-

Quanto al profilo della mediazione politica, si cercherà di verificare se le soluzioni adottate dai legislatori regionali in materia elettorale possano o meno essere considerate il frutto di una riuscita e coordinata mediazione politica.

L'esigenza di porsi tale quesito deriva anche dall'esperienza nazionale recente che, com'è noto, proprio sul piano delle scelte istituzionali ed elettorali (dal fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 alla doppia bocciatura da parte della Corte costituzionale delle leggi elettorali 270/2005 e 52/2015) ha registrato il regredire della mediazione politica. In questo senso, rileggere i sistemi elettorali in controluce, dal punto di vista delle garanzie delle minoranze, permette di cogliere le risorse del metodo della buona trattativa politica, mancata laddove le diverse posizioni si sono invece irrigidite.

1. Le Regioni e l'art. 122 Cost.

I riferimenti a norme statali relative alle leggi elettorali delle Regioni a Statuto ordinario, com'è noto, sono numerosi.

Il filo rosso è costituito dagli artt. 121, 122, 123, 126 Cost., dalla stessa l. 108/1968⁸ poi modificata dalla l. 43/1995⁹, dalla l. c.

di, segnatamente, sul tema dello statuto delle opposizioni il cui approfondimento, invece, esula dall'indagine che si intende proporre. Sulla distinzione tra minoranza e opposizione e sul tema dello Statuto dell'opposizione esaminato – ai fini di una previsione a livello nazionale – anche con riferimento all'esperienza regionale si rinvia al recente contributo di G. CAVAGGION, *Quali prospettive per lo statuto delle opposizioni? Riflessioni a partire dall'esperienza degli ordinamenti regionali*, in *RivistaAIC*, n. 2/2017, p. 3 s. ed alla letteratura ivi richiamata.

⁸ L. 108/1968 (*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*). I punti salienti di tale legge sono: un sistema elettorale proporzionale, in base al quale i seggi vengono assegnati ai candidati in proporzione al numero di voti ottenuti; la ripartizione del territorio di ciascuna Regione in circoscrizioni elettorali corrispondenti alle rispettive province; la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni e l'assegnazione dei suddetti seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione; i Consigli regionali, eletti a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione che entro il primo giorno dell'elezione abbiano compiuto il diciottesimo anno d'età; il rinnovo dei Consigli regionali ogni 5 anni; la determinazione del numero dei consiglieri regionali; la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri; l'elezione della Giunta regionale e del Presidente della Regione in seno al Consiglio stesso.

1/1999¹⁰, dalla l. 165/2004¹¹ e dal d. l. 138/2011 convertito in l. 148/2011¹².

Se la l. 108/1968 si ispirava al modello proporzionalistico vigente per la Camera dei deputati fino al 1993, la l. 43/1995 – nel modificare la l. 108/1968 – si inserisce nello stesso solco istituzionale, politico e sociale che ha portato all’adozione nel 1993 delle leggi elettorali degli enti locali e di Camera e Senato.

Di più: l’approvazione della l. c. 1/1999 completa il percorso avviato con la l. 43/1995, determinando la estensione alle Regioni – con la previsione di apposita garanzia costituzionale – dei sistemi di elezione diretta degli esecutivi introdotti negli enti locali minori con la l. 81/1993.

⁹ L. 43/1995 (*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*), nella vulgata giornalistica *Tatarellum*. Per l’elezione del Consiglio regionale l’art. 1 della l. 43/1995 introduce un sistema elettorale misto, prevalentemente proporzionale, a premio di maggioranza variabile. Nello specifico: 4/5 dei Consiglieri regionali (l’80%) sono eletti sulla base di liste provinciali concorrenti (le circoscrizioni elettorali corrispondono alle Province), secondo le disposizioni contenute nella legge n. 108 del 1968 ed 1/5 dei Consiglieri regionali (il 20%) è eletto con sistema maggioritario, in una circoscrizione coincidente con l’intero territorio regionale, il c.d. “listino” regionale.

Inoltre, si prevede l’utilizzazione di una sola scheda; l’espressione di un solo voto sia per la quota proporzionale che per quella maggioritaria; l’indicazione, da parte dell’elettore, come Presidente della Regione del capolista della lista regionale che abbia ottenuto il maggior numero di voti nell’ambito del Collegio unico regionale; l’introduzione del premio di maggioranza, ovvero di una percentuale maggiore di seggi assegnata alla lista regionale che ottiene il maggior numero di voti; la possibilità per l’elettore di esprimere il voto disgiunto (tracciando un segno sulla lista provinciale prescelta e uno su una lista regionale non collegata ad essa); la soglia di sbarramento per le liste provinciali che a livello regionale non riescono a superare il 3% dei voti, a meno che non risultino collegate ad una lista regionale che abbia ottenuto più del 5% dei voti; l’introduzione della norma “antiribaltone”, con la quale viene espressamente prevista, nel caso di interruzione del rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio nei primi ventiquattro mesi, la riduzione della durata della legislatura da 5 a 2 anni.

¹⁰ L. c. 1/1999 (*Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni*).

¹¹ L. 165/2004 (*Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione*).

¹² D. l. 138/2011 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*) convertito con modificazioni dalla l. 148/2011 con cui si è individuato per le Regioni un tetto massimo di consiglieri regionali, in rapporto alla popolazione di ciascuna (in ogni caso da un minimo di venti a un massimo di ottanta).

La riforma costituzionale, infatti, da una parte trasforma la competenza sul sistema elettorale da esclusiva statale a concorrente (art. 122 Cost.), mentre quella riguardante l'adozione di nuovi Statuti (art. 123 Cost.) diventa di esclusiva competenza regionale; dall'altra, in via transitoria, stabilisce che, fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle nuove leggi elettorali, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali (il riferimento è alla l. 108/1968, come modificata dalla l. 43/1995) con alcuni correttivi¹³.

Sul punto, le principali novità attengono alla previsione che candidato alla Presidenza della Giunta regionale sia il capolista delle liste regionali concorrenti, il quale è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale se consegue il maggior numero di voti validi in ambito regionale ed, in tal caso, fa anche parte del Consiglio regionale per la c. d. "clausola del secondo arrivato" il candidato alla carica di Presidente della Giunta che abbia conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente, che diventa consigliere regionale (art. 5, c.1, – Disposizioni transitorie della l. c. 1/1999)¹⁴.

¹³ In particolare, la l. c. 1/99, modificando rispettivamente gli artt. 121, 122, 123, 126 Cost. amplia, com'è noto, la sfera di competenza regionale prevedendo che il Presidente della Giunta rappresenta la Regione, dirige la politica della Giunta e ne è responsabile (art. 121); il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei Consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi (art. 122, c.1). La disciplina in materia elettorale passa così dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato prevista dalla l. 108/1968 alla potestà concorrente tra Stato e Regioni; il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è invece eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta (art. 122, c. 5).

Come si è rilevato, la l. 43/1995 nella versione originale prevedeva un sistema a premio di maggioranza a un turno. Una delle sue caratteristiche è che il premio veniva assegnato senza che una lista avesse dovuto raggiungere alcuna soglia in termini di percentuale di voti. Prevedeva anche l'indicazione del candidato alla Presidenza della Regione, ma non la sua elezione diretta come invece era, ed è, per i sindaci.

¹⁴ Nello specifico, l'art. 5 della l. c. 1/99 nel prevedere un meccanismo di riserva di un seggio, finanche aggiuntivo dispone: «[...] È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente. L'Ufficio

Nel quadro delle leggi elettorali applicate nelle Regioni a Statuto ordinario, particolare rilevanza assume la l. 165/2004 che, com'è noto, in attuazione dell'art. 122 Cost., ha dettato i principî fondamentali in materia di ineleggibilità ed incompatibilità (artt. 2 e 3), nonché quelli in materia di sistema di elezione (art. 4)¹⁵.

Particolare attenzione merita l'art. 4, lett. a) della l. 165/2004, ladove, nel fissare anche i principî fondamentali in materia di sistema di elezione, richiede che l'adozione di sistemi elettorali debba *agevolare* la formazione di stabili maggioranze e, allo stesso tempo, *assicurare* la rappresentanza delle minoranze¹⁶.

centrale regionale riserva, a tal fine, 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».

¹⁵ Per tutti, B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, con particolare riferimento ai contributi di S. DURANTI, *I sistemi elettorali (Art. 4, lett. a) parte teorica*, *ivi*, p. 93 ss.; e S. CLEMENTI, *Commento alla lettera a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, *ivi*, p. 115 ss.

¹⁶ Sul significato da attribuire ai termini “agevolare” ed “assicurare” previsti dalla disposizione di cui si discorre al fine della scelta della formula elettorale sono state proposte interpretazioni diverse da una parte volte a non attribuire nessuna portata prescrittiva alla stessa; e, dall'altra, invece attente a ritenere che «[...] il principio della stabilità politica potrebbe orientare la definizione delle formule elettorali, solo e fintantoché non determini il sacrificio dell'opposto principio della rappresentanza». Così A. MORELLI, *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2005, p. 206 e s. il quale riporta le diverse posizioni della dottrina. Nel recente contributo di A. RAUTI, L. TRUCCO, Editoriale, “Sistemi di elezione” e “materia elettorale” nelle Regioni, in *Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2017, p. 194 ss. si rileva che la tesi, che rintraccia «[...] in tale diversità di termini utilizzati dal legislatore il segno di una “gerarchia” fra le due finalità [...] parrebbe trovare, peraltro, conferma nella giurisprudenza della Corte [costituzionale] sulle leggi di elezione delle Camere, inaugurata dalla sent. n. 1 del 2014 [...]» e proseguita nella successiva decisione 35/2017. Tale distinzione vale anche se riferita all'ambito regionale. Al riguardo, infatti, gli Autori sottolineano che – nonostante nella sent. 1/2014 la Consulta abbia nettamente distinto la posizione costituzionale delle

Il contemperamento tra le esigenze democratiche, entrambe rilevanti, della rappresentanza e della governabilità viene elevato dalla l. 165/2004 a principio fondamentale che deve guidare la legislazione regionale elettorale.

Tale normativa si inserisce in un contesto in cui l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità è condizionato, da un lato, da una riforma costituzionale che, optando per la forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta, agevola le ragioni della governabilità; e, dall'altro, da un sistema elettorale – quello previsto dalla l. 43/1995, con i correttivi apportati dalla l. c. 1/1999 – che, nel selezionare i componenti del Consiglio, tende ad assicurare la rappresentanza anche delle minoranze politiche.

Da una ricognizione della normativa elettorale vigente per dette autonomie territoriali emerge che le Regioni, oltre ad aver adottato la forma di governo indicata transitoriamente nella l. 1/1999 anche con riferimento alla disciplina *de qua*, pur potendo optare per sistemi diversi da quello indicato dalla l. 43/1995, hanno alla fine riprodotto meccanismi misti di assegnazione dei seggi, che in gran parte riprendono il modello indicato dalla legge nazionale¹⁷.

Il quadro normativo complessivo per questa parte, pur presentandosi articolato, attesta che i modelli misti con previsione di un premio di maggioranza continuano comunque ad essere un tratto caratteristico, seppure con varianti, delle discipline elettorali regionali¹⁸.

Camere da quella delle Regioni [...]» e nella sent. 193/2015 avente ad oggetto la legge elettorale della Lombardia, la Corte abbia dichiarato infondata la questione relativa ad una soglia di sbarramento del 3% dei voti validi per il singolo gruppo di liste, superabile se quest'ultimo risulta collegato ad un candidato alla Presidenza della Regione che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti validi nella propria competizione – «[...] non v'è dubbio che i principi da essa fissati attengono alla forma di Stato, sicché tale distinzione fra le Assemblee legislative non recide affatto il nodo problematico [...]». Così *ibidem*, p. 195.

¹⁷ Per maggiori approfondimenti si rinvia a M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008; F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, *passim*.

¹⁸ A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000; G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2014.

Per dimostrare quanto ora affermato si può analizzare la normativa vigente, allo scopo di individuare i diversi modelli che sono in essa trasfusi.

Volendo considerare le modalità attraverso le quali viene assegnato il premio di maggioranza e gli effetti da questo prodotto, si distinguono alcune Regioni in cui vige il sistema elettorale proposto dalla l. 43/1995¹⁹; altre in cui il sistema elettorale, pur ispirandosi alla legge nazionale, assegna una quota aggiuntiva di seggi fino al raggiungimento di tale percentuale, riducendo quelli attribuiti alle minoranze nel caso in cui il totale di quelli ottenuti dalla coalizione o lista vincente dovesse essere inferiore al 55%²⁰; altre ancora nelle quali il

¹⁹ In particolare, si tratta di Regioni – come la Basilicata, il Lazio, il Molise, il Piemonte, la Liguria – dove il premio di maggioranza è eventuale in quanto l'effetto maggioritario originariamente previsto nella l. 43/1995 viene limitato dagli statuti regionali nella parte in cui il numero di consiglieri regionali diventa fisso. Al riguardo, infatti, laddove la lista o coalizione collegata al candidato Presidente non ottenga, nonostante l'attribuzione integrale dei seggi facenti parte del listino regionale – che ammonta al 20% dei seggi – la maggioranza assoluta dei seggi, non è possibile l'ampliamento del numero degli scranni consiliari originariamente consentito dalla l. 43/1995, e questo in quanto predeterminati e fissati dai rispettivi statuti regionali. Ne discende che in questi casi il sistema non essendo in grado di assicurare la maggioranza può determinare anche governi di minoranza. Gli studiosi definiscono questo modello “Tatarella limitato”. Così N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto ordinario: un'analisi comparata*, Quaderni dell'Osservatorio elettorale, n. 75, giugno 2016, p. 95.

Basilicata: si applica la normativa nazionale L. R. 19 gennaio 2010, n. 3 (modificata da L. R. 5 febbraio 2010, n. 19 dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte n. 45 del 2011; rimane in vigore una sola disposizione concernente l'attribuzione dei seggi nelle circoscrizioni provinciali che rinvia alla legge 108/1968); Lazio: L. R. 13 gennaio 2005, n. 2, modificata da L. R. 19 aprile 2013, n. 1; Molise: si applica la normativa nazionale; Piemonte: si applica la normativa nazionale. Le uniche disposizioni regionali in materia sono quelle della L. R. 29 luglio 2009, n. 21 in materia di presentazione delle liste; Liguria: si applica la normativa nazionale (la Regione ha emanato una norma sulla sottoscrizione delle liste, L. R. 41/2014, art. 13).

²⁰ Calabria: L. R. 7 febbraio 2005, n. 1, modificata da L.R. 6 febbraio 2010, n. 4, L.R. 12 febbraio 2010, n. 6, L. R. 28 maggio 2010, n. 12, L. R. 29 dicembre 2010, n. 34, L. R. 6 giugno 2014, n. 8 e L. R. 12 settembre 2014, n. 19; Emilia-Romagna: L. R. 23 luglio 2014, n. 21; Lombardia: L. R. 31 ottobre 2012, n. 17.

Il riferimento è al modello “c. d. Tatarella invertito” così definito da N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni*, cit., p. 97. In Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia, a causa della determinazione di un numero fisso di seggi consiliari, il sistema prevede che i seggi necessari alla creazione di una maggioranza – laddove dovesse proporsi la stessa circostanza riportata per Basilicata, Piemonte, Molise, Liguria e Lazio – vengano sottratti alle liste di minoranza, fino all'assegnazione del 55% o 60% (in base alla quota

premio di maggioranza viene attribuito nella misura fissa del 60% senza prevedere alcuna soglia minima di voti necessari per ottenere il premio²¹. La Toscana, nel panorama generale, rappresenta infine un *unicum*, essendo previsto anche il ballottaggio: in questa Regione, con il 40% dei voti, ma con meno del 45%, viene concesso un premio del 57,5% dei seggi, mentre (se si supera la soglia del 45% dei voti), il premio diventa del 60%; se nessun candidato Presidente ottiene il 40% dei voti, scatta il ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato le cifre elettorali più elevate²². Altre Regioni hanno, invece, un meccanismo premiante certo, ma variabile a tre soglie²³, o un premio variabile,

dei voti ottenuti, se inferiore o superiore al 40%) dei seggi alla lista o coalizione del Presidente eletto.

²¹ Abruzzo: L. R. 2 aprile 2013, n. 9; Campania: L. R. 27 marzo 2009, n. 4 modificata da L. R. 21 gennaio 2010, n. 4, L. R. 11 ottobre 2011, n. 16, L. R. 7 agosto 2014, n. 16 e L. R. 6 febbraio 2015, n. 3; Umbria: L. R. 4 gennaio 2010, n. 2 modificata da L. R. 23 febbraio 2015, n. 4.

In queste Regioni il premio di maggioranza del 60% (che è anche il più elevato fra le Regioni che adottano un premio) viene assegnato alla lista o coalizione collegata al candidato Presidente che ottiene più voti senza distinguere tra quote diversificate e produce effetti potenzialmente più distorsivi in termini di seggi assegnati sulla base dei voti conseguiti. «Tale affermazione la si può così dimostrare: supponiamo che in tutte le Regioni in cui vige un sistema a premio di maggioranza – evitiamo di considerare la Toscana per semplificare l'esempio – i candidati Presidenti dichiarati vincitori e le coalizioni a essi collegate ottengano il 38% dei voti. Questa quota di consensi è sufficiente a consentire che il premio di maggioranza scatti ovunque. Così in Abruzzo, Campania e Umbria i vincitori otterrebbero la più alta quota di seggi possibile, appunto il 60%, mentre nelle restanti Regioni l'ammontare di seggi conseguiti sulla base dei rispettivi premi sarebbe inferiore». L'esempio viene proposto nel lavoro di N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni*, cit., p. 97.

²² Toscana: L. R. 26 settembre 2014, n. 51 (v. anche L. R. 16 dicembre 2014, n. 79 sul procedimento elettorale). In particolare, il premio di maggioranza è pari al 60% dei seggi se la coalizione vincente ha ottenuto più del 45% al primo turno; il 57,5% dei seggi se la coalizione vincente ha ottenuto più del 40% ma meno del 45% al primo turno, o se ha ottenuto la vittoria al secondo turno.

²³ Puglia: L. R. 28 gennaio 2005, n. 2 modificata da L. R. 10 marzo 2015, n. 7; Veneto: L. R. 16 gennaio 2012, n. 5, modificata da L. R. 21 dicembre 2012, n. 47 (numero consiglieri) e da L. R. 27 gennaio 2015, n. 1.

La Puglia prevede un premio variabile secondo il quale a fronte di un numero di membri del Consiglio pari a 51 + 1 per il Presidente (secondo quanto previsto dall'art. 24 dello Statuto come modificato dalla L. R. 28 marzo 2013, n. 8) vengono assegnati 29 seggi se si è ottenuto almeno il 40% dei voti validi, 28 seggi se si è ottenuto fra il 35% e il 40%, 27 seggi se si è ottenuto meno del 35%.

ma – in linea con quelle che hanno mantenuto la normativa nazionale – eventuale²⁴.

2. Dal premio di maggioranza al premio di ... minoranza, alle clausole di sbarramento ed ampiezza delle circoscrizioni

Una rilettura del quadro appena ricostruito che sia attenta alle garanzie delle forze di minoranza richiede che vengano connesse tra loro formula elettorale, premio di maggioranza, clausola di sbarramento e dimensioni delle circoscrizioni.

Questa operazione combinatoria permette di porre in evidenza alcune caratteristiche che contraddistinguono i modelli esaminati e che in questa sede sembrano meritevoli di attenzione.

Sul punto, rilevano in primo luogo le Regioni che hanno adottato il modello derivato dalla l. 43/1995 nella forma c.d. limitata. Il riferimento è alla Basilicata, al Lazio, al Molise, al Piemonte, alla Liguria, dove, come si è riferito, il premio di maggioranza è eventuale, in quanto non è garantito l'effetto che scaturisce dal modello *majority assuring*.

In tali casi, se la lista o coalizione collegata al candidato Presidente non ottiene, nonostante l'attribuzione del 20% dei seggi facenti parte del listino regionale, la maggioranza assoluta, non si determina – e questo rappresenta certamente un ridimensionamento dello squilibrio possibile tra governabilità e rappresentanza – l'ampliamento del numero dei seggi, come prevede la l. 43/1995, con la conseguenza che si possano anche avere governi di “minoranza”²⁵.

Anche in Veneto il premio è variabile (60%, 57,5%, 55% dei seggi) in ragione della percentuale dei voti ottenuti dalla coalizione vincente (rispettivamente superiore al 50%, inferiore al 50% e superiore al 40%, inferiore al 40% dei voti).

²⁴ Marche: L. R. 16 dicembre 2004, n. 27, modificata da L. R. 20 febbraio 2015, n. 5.

Questa Regione – rispetto a tutte le altre che hanno introdotto il premio di maggioranza – si distingue dal momento che il premio di maggioranza non è attribuito alla lista o coalizione vincitrice indipendentemente dal risultato.

Per cui: 1) al raggiungimento di una soglia minima del 34% viene assegnato il 53,3% dei seggi; 2) al raggiungimento di un ammontare di voti validi tra il 34% ed il 37% corrisponde come premio il 56,6% dei seggi; 3) oltre il 37% dei voti validi scatta il premio del 60%.

²⁵ Cfr. nota n. 19.

In direzione opposta muovono le Regioni nelle quali il sistema elettorale, pur mutuando la l. 43/1995, nel caso in cui il totale dei seggi ottenuti dalla coalizione o lista vincente dovesse essere inferiore al 55%, assegna una quota aggiuntiva di seggi fino al raggiungimento di tale percentuale, riducendo il numero dei seggi attribuiti alle opposizioni²⁶.

Questa ipotesi, che comporta la riduzione dei seggi e non determina l'ampliamento degli stessi come nell'originaria previsione della l. 43/1995 e che può ricorrere in Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia, si determina in ragione del numero fisso dei seggi stabilito ormai dagli statuti regionali.

Il premio fisso di maggioranza pari al 60% dei seggi a favore delle liste collegate al candidato Presidente vincitore, peraltro senza soglia minima di voti necessari, conosce come suo corrispettivo un premio "di minoranza" in Regioni come la Campania, l'Abruzzo e l'Umbria.

In esse, se da una parte il premio di maggioranza al confronto con quello assegnato in altre Regioni può rivelarsi anche più forte, dall'altra il legislatore ha stabilito una riserva di seggi a garanzia della minoranza comunque pari al 35%²⁷.

²⁶ Così in Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia, ossia nelle Regioni che si ispirano al modello c.d. "Tatarella invertito". Cfr. nota n. 20.

²⁷ Per assicurare che venga rispettato il premio in discorso, la l. r. 4/2009 della Campania, per esempio, stabilisce che in relazione alla ripartizione ed alla assegnazione dei seggi che avvengono in sede regionale (art. 7), l'Ufficio centrale regionale: per l'applicazione delle norme concernenti il premio di maggioranza e la garanzia per le minoranze contenute nell'art. 6, procede ad una prima ripartizione dei seggi tra la coalizione – o gruppo di liste – maggioritaria e i gruppi di liste 'minoritarie' non collegate con il Presidente eletto, con il metodo d'Hondt; quindi (5° co., lett. e) ed f): 1) verifica se i seggi attribuiti alla coalizione maggioritaria siano almeno 30 (cioè il 60% dei seggi come dispone l'art. 6, 1° co.) e, in caso negativo, attribuisce alla coalizione maggioritaria tanti seggi quanti ne occorrono per raggiungere questa quota; 2) verifica se i seggi attribuiti alla coalizione maggioritaria siano superiori a 32 (cioè il 65% dei seggi, limite massimo consentito dall'art. 6, 2° co.): in caso positivo, sottrae alla coalizione maggioritaria tanti seggi quanti ne occorrono per raggiungere questa quota; 3) nel caso in cui venga attribuito il premio di maggioranza, ovvero vengano sottratti seggi a garanzia delle minoranze, procede ad una nuova ripartizione dei seggi restanti dalle precedenti operazioni, sempre con il metodo d'Hondt.

Nonostante la previsione del premio di maggioranza unitamente al c.d. premio di minoranza pur rispondendo al principio fissato dalla l. 165/2004, secondo cui il sistema elettorale deve agevolare la formazione di stabili maggioranze e, allo stesso tempo, assicurare la rappresentanza della minoranza, «[...] persiste l'assenza di una soglia minima di voti per conquistare il premio, anche di minoranza, o comunque della necessità di uno scarto adeguato tra il candidato Presidente eletto e gli sfidanti». M. TROISI, *La legge*

Analoga garanzia per le minoranze è prevista in Toscana e nelle Marche. Sebbene i meccanismi elettorali, come si è precedentemente evidenziato, siano diversi – tra di loro ed anche rispetto a quelli a premio fisso – è tuttavia prevista una riserva di seggi pari anche in questo caso al 35% per le minoranze.

Inoltre, sia nell'uno, sia nell'altro caso, bisogna tener presente anche un ulteriore elemento che ridimensiona lo squilibrio tra governabilità e rappresentanza relativo cioè all'individuazione di una soglia minima per l'attribuzione del premio di maggioranza.

Come si è precedentemente visto, nelle Marche, perché il premio scatti, è necessario raggiungere una soglia minima del 34% dei voti validi a cui corrisponderebbe, ammesso che non si eguagli o superi il 37% dei consensi, il 53,3% dei seggi²⁸. Pertanto, consegue che «[...] questo sistema elettorale è l'unico quindi a non garantire la formazione di una maggioranza in tutti i casi, lasciando così alla concertazione partitica il compito di formare una giunta secondo accordi e vantaggi tra liste in caso una maggioranza non sia formata dall'esito delle urne (o dal premio di maggioranza) [...]»²⁹.

Puglia e Veneto conoscono, invece, un meccanismo premiante variabile a tre soglie³⁰ che, pur essendo sempre assegnato, decresce al decrescere dei voti ottenuti dal Presidente eletto determinando così un diverso esempio di riequilibrio tra rappresentanza e governabilità³¹; in Toscana, invece, il mancato raggiungimento del 40% dei voti validi al primo turno comporta il ballottaggio.

elettorale e il sistema dei partiti, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, p. 99 s.

²⁸ Nello specifico, si ha un premio variabile con soglia per cui, a fronte di un numero di membri del Consiglio pari a 30 + 1 per il Presidente (art. 11 dello Statuto come modificato dall'art. 2, legge statutaria 19 giugno 2013, n. 3), la maggioranza conquista 18 seggi se ha ottenuto almeno il 40% dei voti validi, 17 seggi se ha ottenuto fra il 37% e il 40%, 16 seggi tra il 34% ed il 37%.

²⁹ Così, N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni*, cit., p. 98.

³⁰ Sul punto cfr. nota n. 23.

³¹ M. COSULICH, *Il quadro delle discipline legislative elettorali nelle Regioni ordinarie e speciali*, in R. ORRÙ, F. BONINI, A. CIAMMARICONI (a cura di), *La rappresentanza in questione*, Giornate di Diritto e Storia costituzionale «Atelier 4 luglio – G.G. Florida», Napoli, 2016, p. 354. Similmente per le Marche dove però, come si è riferito, il premio è anche eventuale.

Circa le soglie di accesso per la ripartizione dei seggi emerge che la Puglia è la Regione che prevede quella più alta (8%) per le liste fuori dalle coalizioni³², mentre in Toscana è fissata al 10% (e una lista del 3% all'interno) la soglia più elevata per le coalizioni³³.

Con riferimento alle soglie di accesso, in Toscana, si prevede altresì che la quota da superare per le liste coalizzate sia il 5%, se la forza elettorale della coalizione risulti essere inferiore al 10%, mentre il 5% rappresenta la soglia minima per le liste che corrono da sole.

Tale meccanismo, come è facile immaginare, incide fortemente sui comportamenti e le strategie delle liste, soprattutto di quelle dotate di minore forza organizzativa, destinate, verosimilmente a restare di minoranza.

Mentre infatti per una lista forte è pressoché indifferente coalizzarsi o meno³⁴, per una più debole scongiurare il rischio di ritrovarsi a ricoprire il ruolo di minoranza significa escludere: «[...] per ovvie ragioni l'eventualità di correre da sola e quindi la necessità di ottenere almeno il 5% per poter entrare in Consiglio, [...] [e preoccuparsi] di legarsi a più liste ovvero ad (almeno) una lista forte, comunque in grado di assicurare a tutta la coalizione un totale minimo del 10%, così da rendere necessario a quella lista il conseguimento del "solo" 3% dei voti, che invece salirebbe al 5% in una coalizione dalla forza elettorale inferiore al 10% [...]»³⁵.

La legge regionale pugliese, invece, alla maggiore selettività per le liste non coalizzate (8%) fa corrispondere, per quelle in coalizione, una clausola di sbarramento del 4%.

La combinazione di questi due elementi – sebbene la soglia del 4% tenda anch'essa a contrastare la frammentazione – rappresenta una spinta, soprattutto per le forze minori, a collegarsi a coalizioni forti e/o ampie, capaci di conseguire almeno l'8%.

³² In particolare la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi è pari all'8% per le coalizioni e le liste non coalizzate ed al 4% per le liste all'interno della coalizione.

³³ La Toscana ha previsto come soglie di accesso il 10% per le coalizioni purché comprendano almeno una lista che abbia ottenuto il 3%; il 5% per le liste non in coalizione; il 5% per le liste di coalizioni che non abbiano superato la soglia prevista del 10%; il 3% per le liste in coalizione.

³⁴ «[...] se è in grado di ottenere più del 5% dei voti, sarà infatti ammessa alla ripartizione dei seggi sia in coalizione forte, sia in coalizione debole, sia al di fuori di coalizioni [...]». Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni*, cit., p. 103.

³⁵ *Ibidem*.

All'estremo opposto si collocano invece due gruppi di Regioni: un primo ricomprende la Basilicata, l'Emilia-Romagna, il Lazio, la Liguria, la Lombardia, il Molise ed il Piemonte, regioni nelle quali la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi è quella prevista dalla disciplina nazionale (3% per la lista se non collegata ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 5%, mentre le coalizioni non hanno soglie)³⁶; un secondo è più articolato e al suo interno si distin-

³⁶ A seguito della nota sent. 1/2014, già richiamata in questa sede alla nota n. 1, ci si è interrogati sulla estendibilità degli effetti di quella pronuncia alla normativa regionale. Le argomentazioni utilizzate nella sentenza 1/2014 della Corte costituzionale – per dichiarare in parte illegittima costituzionalmente la l. 270/2005 relativamente al premio di maggioranza a favore della lista o della coalizione di liste che hanno conseguito più voti senza che sia richiesta una soglia minima di voti – nonché quelle proposte nella sent. 275/2014 (nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali) e nella sent. 193/2015 (relativamente alla legge elettorale della Lombardia) non lasciano spazio all'interpretazione in merito all'incomparabilità delle rispettive esperienze. Al riguardo, la sent. 193/2015 adottata nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24 e 30, lettera d), della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione) contiene una dichiarazione rispettivamente di inammissibilità relativamente all'eccezione sul premio di maggioranza e di infondatezza in relazione alle soglie di sbarramento considerate dalla Corte tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore (cfr. punto 4.2., Considerato in diritto).

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge in primo luogo la differenza ontologica e strutturalfunzionale tra Parlamento (organo di sintesi politico-amministrativa), Consigli regionali (assemblee parziali) e comunali (consessi parziali ma di natura amministrativa più che politica). Inoltre, nei sistemi elettorali regionali e locali l'elezione contestuale del vertice dell'esecutivo e dei consigli e la forma neo-parlamentare prescelta – nel richiedere che al vertice dell'esecutivo sia assicurata una solida maggioranza in assemblea – permettono di rilevare l'ulteriore netta diversità fra la forma di governo regionale e locale, da un lato, e quella nazionale, dall'altro. L'argomento è affrontato da S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di Comuni e Regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 78 ss. ed, in particolare, p. 81 s. in cui l'A. si sofferma sulle ragioni per cui le argomentazioni della sent. 1/2014 non portano a ritenere incostituzionali i sistemi elettorali locali; mentre sulla sent. 193/2015 della Corte cost. per tutti, A. O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 12 novembre 2015; S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 1 febbraio 2016; D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, in www.forumcostituzionale.it, 1 febbraio 2016.

guono le Marche³⁷ ed il Veneto³⁸, ove non è prevista soglia esplicita alcuna per le liste non coalizzate³⁹; l'Umbria⁴⁰, ove vige una clausola del 2,5% per tutte le liste, siano esse coalizzate o meno (cosa che necessariamente induce a cercare di mobilitare consenso) e la Campania, in cui la soglia resta invariata al 3% per la lista, se non collegata ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 10%⁴¹.

Un'ipotesi intermedia, in ultimo, è rappresentata da quelle previsioni normative in virtù delle quali la necessità di ridurre la frammentazione partitica in seno al Consiglio – che, come si è appena rilevato, la l. 43/1995 non soddisfa – si combina con il tentativo di individuazione di un limite ragionevole.

In queste Regioni la costituzione di un regime di soglie per le liste non coalizzate – improntato ad una maggiore selettività⁴² – oscilla dal 4% di Abruzzo⁴³ e Calabria⁴⁴ al 5%, come si è visto, della Toscana⁴⁵.

³⁷ Marche: la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi è il 5% per le coalizioni a meno che siano composte da almeno una lista che abbia ottenuto almeno il 3%.

³⁸ Veneto: la soglia di accesso per le coalizioni è il 5%, per le liste è il 3%.

³⁹ Nelle Marche e in Veneto è interessante rilevare che a una lista coalizzata sia sufficiente, per entrare in Consiglio, che la sua coalizione ottenga almeno il 5% dei voti validi, o anche una quota di consensi inferiori, purché al suo interno vi sia anche una sola lista che abbia ottenuto almeno il 3% e che di conseguenza “trascina” in Consiglio l'intera coalizione.

⁴⁰ Umbria: la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi per le liste all'interno di una coalizione è il 2,5%.

⁴¹ Campania: la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi è il 3% per la lista se non collegata ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 10%.

⁴² A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 221 ss.

⁴³ Abruzzo: la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi è il 4% per le liste non coalizzate e il 2% per le liste coalizzate (purché la coalizione abbia ottenuto almeno il 4%).

⁴⁴ Calabria: la soglia di accesso alla ripartizione dei seggi è il 4% per tutte le liste e non più il 15% dopo l'ultima modifica legislativa del 2014, intervenuta nelle more del giudizio di legittimità costituzionale richiesto dal Governo proprio in riferimento alla elevata soglia di sbarramento sopra richiamata, che avrebbe potuto determinare una rilevante distorsione del risultato elettorale.

⁴⁵ In Toscana le soglie di accesso sono le seguenti: 10% per le coalizioni purché comprendano almeno una lista che abbia ottenuto il 3%; 5% per le liste non in coalizione; 5% per le liste di coalizioni che non abbiano superato la soglia prevista del 10%; 3% per le liste in coalizione.

3. Le leggi elettorali delle Regioni ordinarie tra esigenze di rappresentanza ed istanze di governabilità: cambiare tutto per non cambiare (quasi) niente

Come si è potuto constatare, a livello regionale i sistemi elettorali misti hanno trovato ampia applicazione⁴⁶ in ragione dell'evidenziarsi di una fase storica che, nel registrare una perdita di stabilità della legislazione elettorale⁴⁷, ha in realtà coinvolto, in una dimensione circolare di reciproca influenza, i sistemi elettorali di tutti i livelli territoriali di governo⁴⁸.

Una valutazione combinata dei dati di cui alla rassegna che precede (relativi, lo si ripete, al premio di maggioranza ed alla fissazione delle soglie di sbarramento) conferma l'osservazione, del resto comune, per cui la scelta delle formule elettorali, dei premi, delle soglie di sbarramento è tutt'altro che neutra, essendo capace di incidere significativamente sul conseguimento di minori o maggiori effetti proporzionalistici e, quindi, sul rapporto tra governabilità e rappresentanza in Assemblea e più in generale sulla configurazione del sistema partitico⁴⁹.

⁴⁶ A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, 2005.

⁴⁷ Questa era risultata a lungo espressiva di assetti consolidati del sistema politico – se non addirittura di quello normativo-costituzionale – e, pertanto, pur non rivestendo formalmente rango costituzionale, aveva assunto di fatto un certo grado di “rigidità”. Il quadro muta con gli epocali rivolgimenti della fine degli anni '80, in particolare a causa degli effetti che si producono – su scala sovranazionale – a seguito della caduta dei regimi socialisti dei paesi dell'Europa dell'Est. L'esigenza di definizione di nuovi paradigmi culturali e ideologici mette in moto, all'interno dei sistemi politici, articolati processi di mutamento, ora assecondati, ora governati anche attraverso la legislazione elettorale: il carattere misto che questa va assumendo proprio in quegli anni, riflette probabilmente la fluidità e la complessità delle trasformazioni allora in atto. C. ACOCELLA, G. FERRAIUOLO, *Formula e vicende elettorali della provincia. Rappresentanza e stabilità nella circolazione dei modelli*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, p. 592.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Considerazioni sul rendimento di alcune leggi elettorali in occasione delle elezioni regionali del 2015 sono avanzate da M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Le Regioni*, n. 3/2015, p. 609 ss. L'A., dopo aver posto in evidenza una omogeneità di fondo che lega le leggi elettorali regionali, evidenzia che l'elemento di maggiore differenziazione delle sette Regioni andate al voto il 31 maggio 2015 è rappresentato dall'offerta politica, laddove registra «[...] il venir meno, nelle varie Regioni, dell'omogeneità politica delle candidature a presidente e delle coalizioni ad esse collegate». Così p. 617 s.

Se peraltro l'introduzione dei premi di maggioranza (tendenti ad una parziale sovra-rappresentazione del partito o dei partiti più votati), unitamente a quella di soglie di sbarramento (che mirano ad escludere dalla ripartizione dei seggi partiti di modesta consistenza elettorale e spesso più radicali) ha un risultato complessivo fortemente selettivo, che va a scapito delle formazioni minori, la disanima dei modelli regionali ha evidenziato che in realtà l'effetto eccessivamente sproporzionale di un meccanismo troppo selettivo non si ritrova in tutti i sistemi elettorali esaminati.

La normativa regionale, infatti, pur contemplando sia premi, sia soglie, evidenzia che nelle regioni ordinarie è prevalso un modello medio in cui sono state soddisfatte le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità.

Tale considerazione è confermata anche dall'analisi delle dimensioni delle circoscrizioni elettorali (i collegi elettorali) in cui è suddiviso il territorio e che rappresenta un ulteriore elemento da tener presente nella valutazione delle scelte destinate ad incidere sulle modalità attraverso le quali si formano ed eventualmente permangono le minoranze.

Tranne la Calabria, la Toscana e l'Umbria, le altre Regioni hanno fatto propri come base delle circoscrizioni i confini provinciali. Nell'ottica della tutela dei diritti delle minoranze politiche questo aspetto, applicato ad una formula elettorale mista, rappresenta un elemento di garanzia proprio per le formazioni politiche minori.

Com'è noto, nei sistemi proporzionali la maggiore o minore ampiezza delle circoscrizioni comporta effetti diversi: mentre circoscrizioni ampie accentuano l'effetto proporzionalistico, ma non garantiscono una rappresentanza di tutte le aree territoriali, circoscrizioni piccole portano ad una attenuazione dell'effetto proporzionalistico, essendo peraltro in questo caso favoriti i partiti maggiori⁵⁰.

⁵⁰ È evidente che nelle circoscrizioni cui è attribuito un numero più alto di seggi, il quoziente circoscrizionale sarà minore – e quindi più facilmente ottenibile da gruppi politici di modesta entità – rispetto a quello che viene calcolato nelle circoscrizioni cui venga attribuito un numero di seggi più basso. Nei sistemi maggioritari per evitare effetti troppo distorsivi della rappresentanza popolare, è naturale la suddivisione del corpo elettorale in tanti collegi quanto sono i seggi da assegnare (collegi uninominali), con circoscrizioni grosso modo tra loro equivalenti, quanto al numero della popolazione residente (e quindi al numero degli elettori), e che assicurano una rappresentanza di tutte le aree territoriali. P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014, p. 124 ss. ed, in particolare, p. 126 e ss.

Allo stesso tempo, però, non va sottovalutata la circostanza che circoscrizioni troppo ampie possono alimentare un aumento esponenziale dei costi della campagna elettorale, rappresentare un forte incentivo al traffico di influenze⁵¹, nonché minare anche successivamente (come rischio possibile) il rapporto tra eletto, elettore e, più in generale, territorio.

Se infatti si mette in crisi una visibile immedesimazione dell'elettorato con l'eletto (e, quindi, la responsabilità politica) si produce un *vulnus* proprio quanto alla rappresentanza delle forze politiche minori, il cui rapporto con l'elettorato e col territorio viene decisamente messo in crisi⁵².

Ad ogni modo la capacità della l. 43/1995 di coniugare le esigenze legate alla governabilità e ad un iniziale assetto bipolare, con una ripartizione proporzionale dei seggi che ha consentito alle formazioni minori di ottenere una propria rappresentanza, spiega perché anche le Regioni che si sono date una propria legge elettorale abbiano lasciato sostanzialmente inalterato l'impianto della l. 43/1995, o ne abbiano riprodotto la *ratio*, pur modificando le regole sull'attribuzione dei seggi (così la nuova legge toscana)⁵³.

Guardando tuttavia all'attuale assetto del sistema politico delle Regioni ordinarie, va altresì rilevato che le normative regionali hanno fatto proprio il retaggio di una cultura bipolarista⁵⁴ mentre, come si è rilevato in apertura, si è venuto nei fatti configurando almeno un tripolarismo.

Da una analisi dei risultati delle consultazioni elettorali avvicendatesi nel corso degli anni emerge infatti che il sistema partitico italiano (che a livello regionale a séguito delle elezioni del 2000, faceva constatare la conferma della tendenza a un bipolarismo frammentato, in

⁵¹ M. VILLONE, *Voto eguale e rappresentatività delle istituzioni nei sistemi elettorali*, Audizione svolta in Commissione I (Affari costituzionali) della Camera nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale (C. 2352 e abb.), 2 marzo 2017.

⁵² O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, Bologna, 2015, 87 ss.

⁵³ G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1/2013, p. 112 s.

⁵⁴ P. PULSONI, *I modelli elettorali regionali*, in *La rappresentanza in questione*, Giornate di Diritto e Storia costituzionale, cit., p. 363 s.

cui i terzi poli trovavano sempre meno spazio ed i partiti invece continuavano a proliferare,) in occasione delle ultime tornate – e quindi nell’arco di circa tre lustri – si presenta anche sul piano dell’assetto autonomistico molto modificato: le apparenti certezze dei primi anni del secondo millennio sono entrate in crisi, oltre che al centro, anche qui⁵⁵.

Alla luce di questo fenomeno, va allora osservato come «[...] meccanismi elettorali elaborati in parte per influenzare verso un sistema bipolare, in parte per offrire il loro miglior rendimento a fronte di un quadro partitico basato sull’unica dicotomia maggioranza-opposizione, non sono efficaci e rischiano di determinare una marginalizzazione di minoranze anche molto forti sotto l’aspetto della rappresentatività»⁵⁶.

A confermare il rischio di un indebolimento delle posizioni delle minoranze concorrono, ripercuotendosi sulla forma di governo, le riforme istituzionali degli anni Novanta, costituzionali o a Costituzione invariata, nella parte volta a realizzare un ridimensionamento generale dei controlli su organi ed atti⁵⁷.

Esse, nell’istituzionalizzare la effettiva dialettica del parlamentarismo moderno – che non opera tra organo assembleare ed organo esecutivo, ma tra maggioranza/esecutivo e minoranza⁵⁸ – hanno mutato in radice il rapporto di forza degli organi all’interno della forma di governo, con la conseguenza che vertice dell’esecutivo e maggioranze

⁵⁵ In argomento si veda A. CHIARAMONTE, R. D’ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, 2000; A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Bologna, 2007; A. PAPARO, M. CATALDI (a cura di), *Dopo la luna di miele. Le elezioni comunali e regionali fra autunno 2014 e primavera 2015*, Dossier Cise, Roma, 2015; V. EMANUELE, N. MAGGINI, A. PAPARO (a cura di), *Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016*, Dossier Cise, Roma, 2016.

⁵⁶ P. PULSONI, *I modelli*, cit., p. 363 s.

⁵⁷ Tra gli Autori che si sono occupati del tema si segnalano: F. STADERINI, *Il controllo sulle Regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Quaderni regionali*, 3/2003, p. 846 ss.; C. GELATI, *I controlli sugli organi degli enti locali*, in *Nuova Rassegna*, 1/1998, p. 1 ss.; L. VANDELLI, in AA. VV., *Controlli – Commento al T. U. sull’ordinamento degli enti locali*, vol. 6, Rimini, 2001, p. 212 ss.; F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, I, Torino, 2003.

⁵⁸ Così A. GRILLI, *La nascita del nuovo sistema elettorale per i Comuni italiani: l’iter parlamentare della legge 81/1993*, in *Quad. oss. elett.*, 1997, p. 166.

assembleari sono chiamati oggi a collaborare, più che a controllarsi reciprocamente.

La previsione infatti di elezioni contestuali dell'esecutivo e dell'organo rappresentativo non solo lega indissolubilmente la vita di entrambi gli organi, ma finisce con l'affidare stabilmente al primo (e segnatamente, alla maggioranza) la funzione di indirizzo, rimettendo alla minoranza/alle minoranze quella di controllo.

In un contesto politico che continua a presentarsi a tutti i livelli territoriali molto frammentato affidare l'attività di vigilanza, in virtù della riduzione drastica dei controlli, alle sole forze – esse pure variegate – di minoranza è una decisione che provoca una forte torsione del rapporto tra gli organi essenziali della forma di governo, che muta geneticamente l'unitarietà delle assemblee e che, sul piano dell'effettività, priva di incisività la stessa attività di controllo.

Il problema cruciale, però, non è solo quello della necessità di garantire la funzione costituzionale della minoranza, quanto anche l'altro profilo di mettere le minoranze nelle effettive condizioni per costruire l'alternativa possibile per il futuro.

Con un sistema elettorale che rimane formalmente proporzionale, ma con premio di maggioranza e al tempo stesso e conseguentemente, come si è appena rilevato, in un contesto di grave frammentazione partitica, non può sottovalutarsi il problema della mancanza di condizioni di sistema in grado di garantire la praticabilità della principale funzione delle minoranze, sulla quale si fondano le democrazie cc.dd. maggioritarie, cioè la regola dell'alternanza⁵⁹.

4. Uscire dalla occasionale e tendenziale omogeneità delle leggi elettorali regionali valorizzando, attraverso la mediazione politica, gli organi di raccordo cooperativo: un'ipotesi

Il dato che è emerso fin qui permette di porre in evidenza che proprio in materia di sistemi elettorali le discipline legislative solo apparentemente sono differenziate.

⁵⁹ Di questo, con specifico riferimento alla l. 52/2015, discorre A. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

La “varietà” delle soluzioni adottate, più che rappresentare un ulteriore tassello nell’ambito della fase ormai matura del regionalismo italiano, sembra invece la conseguenza del rendimento della riforma costituzionale del 2001 del Titolo V.

Sul punto, non si può disconoscere che essa abbia visto ridursi molto negli anni il suo potenziale innovativo per effetto della giurisprudenza costituzionale e della stessa scarsa determinazione delle Regioni nell’avvalersi dei nuovi spazi di autonomia riconosciuti dalla riforma.

La stessa proposta di revisione costituzionale c. d. “Renzi-Boschi”, sebbene respinta dagli elettori, pur dichiarando l’intenzione di porsi in un solco di continuità con la riforma del biennio 1999-2001, conteneva previsioni che avrebbero portato le Regioni ad un livello di reciproca omologazione e di soggezione al Governo centrale maggiore di quella che avevano prima della fine degli anni Novanta⁶⁰.

Con riferimento ai sistemi elettorali regionali ed alle sfide che, alla luce della trasformazione del sistema politico, attendono il legislatore che opera su questo piano, raccogliendo la preoccupazione di coloro che dubitano della necessità di avere venti leggi elettorali diverse e quindi altrettanti procedimenti elettorali⁶¹ si potrebbe suggerire l’individuazione di una sede istituzionale di raccordo volta a valorizzare il ruolo della mediazione politica in ambito legislativo, a livello sia verticale, sia orizzontale⁶².

Il pensiero va alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (CPQR), nella composizione integrata dai rappresentanti regionali e locali, così come prevede l’art. 11 della l. c. 3/2001⁶³.

⁶⁰ P. PULSONI, *I modelli*, cit., p. 360.

⁶¹ Così P. FELTRIN, S. MENONCELLO, *Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una «crisi» di legittimazione annunciata*, in *Le Regioni*, n. 3/2015, p. 624 s.

⁶² Sulla circostanza che la scelta del legislatore di intervenire «[...] sull’allocazione della materia elettorale, fissandola nel quadro della competenza ripartita tra Stato e Regioni [...]» non sia stata risparmiata «[...] dalla più ampia situazione di conflittualità che, specie all’indomani della Riforma del Titolo V della Costituzione, ha contraddistinto i rapporti tra Stato e Regioni [...] indirizzandone immancabilmente gli esiti verso il tavolo della Consulta» si soffermano di recente A. RAUTI, L. TRUCCO, nell’Editoriale “*Sistemi di elezione*”, cit., p. 191 ss. ed, in particolare, p. 193.

⁶³ Art. 11, 1° co., l. c. 3/2001: «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

La necessità di dare piena attuazione a tale disposizione, favorendo così una certa flessibilità nell'esercizio delle competenze legislative, potrebbe rappresentare una soluzione idonea non solo per un migliore coordinamento della legislazione statale con quella regionale, ma anche per rinvenire un luogo di confronto e di *moral suasion* dal quale ricavare indicazioni per una armonizzazione della legislazione delle Regioni.

Sul piano generale, la bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre scorso dovrebbe suggerire di ritornare all'art. 11 l. c. 3/2001 al fine di superare lo stallo dovuto all'assenza di uno spazio parlamentare per la composizione degli interessi degli enti costitutivi della Repubblica⁶⁴.

2° co.: «Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

⁶⁴ L'esigenza di procedere all'integrazione della CPQR conformemente a quanto dispone l'art. 11 della l. c. 3/2001, soprattutto a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e l'individuazione delle problematiche connesse riguardanti l'individuazione della fonte cui ricorrere per l'attuazione; la composizione e l'integrazione della stessa Commissione; le competenze inerenti la composizione integrata; le modalità di deliberazione e di funzionamento; ed, infine, gli effetti dei pareri nell'ambito del procedimento legislativo, sono state recentemente rappresentate dalla CPQR nella *Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti regionali*, approvata e trasmessa alle Assemblee della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il 10 maggio 2017. L'argomento dal 2001 è stato affrontato anche in numerosi studi. Tra questi si segnalano i lavori di: R. BIFULCO, *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 04/11/2002; ID., *Proposte sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2002, p. 810 ss.; ID., *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2003, p. 339 ss.; ID., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, p. 87 ss.; E. CATELANI, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del Titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, Torino, 2003, p. 27 ss.; N. LUPO, *Sulla necessità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2007, p. 357 ss.; S. MANGIAMELLI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*,

Manca infatti – come è stato recentemente rilevato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella Relazione all’Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull’attuazione degli Statuti regionali – una sede istituzionale pubblica e trasparente dove le istanze provenienti dai territorî possano confrontarsi con lo Stato centrale, al fine di elaborare soluzioni comuni che consentano di disporre di un quadro certo e stabile di regole per gli enti territoriali, evitando interventi disorganici e disomogenei che spesso, a prescindere dal colore delle maggioranze politiche di turno, si sono succeduti nel tempo⁶⁵.

L’attuazione dell’art. 11, individuando nella CPQR in composizione integrata il luogo della compiuta realizzazione del principio di leale collaborazione a livello legislativo, nel riportare nel circuito della democrazia rappresentativa l’adozione di scelte di fondamentale importanza per la vita dei cittadini, potrebbe fungere da aiuto per le Camere, al fine di svolgere finalmente, nell’attuale sistema di *governance* multilivello, una effettiva funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo⁶⁶.

E tuttavia in merito a tale ipotesi va rilevato che l’art. 11 della l. c. 3/2001 introduce un modello collaborativo inerente – stando al dettato normativo – solo alla funzione legislativa di cui all’art. 117, 3° co. e all’art. 119 della Cost.

In altri termini, il problema che si pone in relazione anche alle problematiche indagate in questa sede attiene alla portata restrittiva o e-

in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 111 ss.; F. PALMIERI, *L’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali: profili critici e note di prospettiva*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2013, vol. IV, p. 1255 ss.; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2008, p. 445 ss.; G. M. SALERNO, *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2007, p. 379 ss.

⁶⁵ Cfr. *Relazione all’Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., p. 2 s., nella parte in cui richiamando una consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 205/2016, n. 10/2016, n. 188/2015, n. 241/2012, n. 138/1999), si pone l’accento – come punto imprescindibile di garanzia dei diritti dei cittadini – sull’importanza di assicurare il rispetto del principio di correlazione tra funzioni pubbliche e risorse.

⁶⁶ *Ibidem*.

stensiva della formula «progetto di legge riguardante le materie», prevista dal 2° co., dell'art. 11, l. c. 3/2001, e riguardante la delimitazione della competenza riconosciuta alla CPQR nella composizione integrata⁶⁷.

La questione, infatti, è se sia possibile riconoscere l'attività di raccordo legislativo tra Stato e Regioni a tutte le ipotesi di potestà legislativa regionale o se sia possibile estenderla almeno alla potestà legislativa concorrente, compresa, quella prevista dall'art. 122, 1° co. Cost., oggetto del presente studio. L'ipotesi alternativa è che la portata dell'art. 11 sia da intendere circoscritta solo alle materie tassativamente indicate dall'art. 117, 3° co., Cost.

Trattandosi di una formulazione indeterminata che non offre indicazioni sul punto dirimenti, chi apre ad una interpretazione estensiva⁶⁸ ritiene che sia compito dei regolamenti parlamentari definire proceduralmente i casi e i modi in cui la Commissione viene integrata e di spettanza della Commissione parlamentare per le questioni regionali valutare, progetto per progetto, le ipotesi in cui essa debba venire integrata⁶⁹, avendo ben presente che in caso di lettura estensiva dell'art. 11, 2° co., l. c. 3/2001, la competenza consultiva rinforzata andrebbe

⁶⁷ Il tema è stato recentemente oggetto di discussione nel corso delle Audizioni svoltesi nell'ambito dell'esame della *Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., condotte dalla CPQR. In particolare si rinvia agli interventi di A. D'ATENA e M. LUCIANI, cfr. Resoconto stenografico del 15 febbraio 2017, rispettivamente p. 3 e ss. e p. 10 e ss.; G. BRESSA, cfr. Resoconto stenografico del 2 marzo 2017, p. 2 ss.; N. LUPO e S. MANGIAMELI, cfr. Resoconto stenografico dell'8 marzo 2017, rispettivamente p. 2 e ss. e p. 11 e ss., nonché F. IACOP, cfr. Resoconto stenografico del 9 marzo 2017, p. 3 ss.

⁶⁸ Sui problemi riguardanti l'ambito di competenza della Commissione integrata nel sottolineare l'inadeguatezza dell'intervento del legislatore del 2001, si afferma che pareri facoltativi e anche obbligatori previsti per legge possano essere presi in considerazione anche in ambiti diversi da quelli indicati dall'articolo 11, non solo con riguardo alla legge cornice, ma anche a tutti i casi in cui vi sia un atto legislativo dello Stato che incide su una materia di competenza concorrente, come per esempio i casi degli oggetti a imputazione multipla. A. D'ATENA, *Audizione nell'ambito dell'esame della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., Resoconto stenografico, 15 febbraio 2017, p. 7 ss.

⁶⁹ Si osserva che, in una prospettiva di questo genere, l'ipotesi proposta consentirebbe di dare attuazione all'art. 11 e, al tempo stesso, scongiurare il rischio che la CPQR «[...] diventi un "mostro" che poi si divora l'intero procedimento legislativo». M. LUCIANI, *Audizione nell'ambito dell'esame della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., Resoconto stenografico, 15 febbraio 2017, p. 10 ss., con particolare riferimento a p. 17.

circostrita solo alle materie di cui all'art. 117, 3° co. Cost. e 119 Cost.⁷⁰.

Problematiche di diversa natura è destinata a porre, invece, l'ipotesi – sia pure formulata come transitoria in attesa dell'attuazione dell'articolo 11 – di ricorrere al sistema delle Conferenze⁷¹.

⁷⁰ Nella *Relazione all'Assemblea*, cit., p. 8 s., si legge che: «Il problema nasce anche dalla considerazione che i regolamenti parlamentari, con disposizioni precedenti alla riforma costituzionale del 2001 e mai adeguate a tale riforma, attribuiscono alla Commissione una funzione consultiva più ampia, riferita ai “progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli Statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni” (art. 102, comma 3, Reg. Camera; art. 40, comma 9, Reg. Senato)». Si ricorda altresì che già «[...] il Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura aveva riconosciuto la competenza della Commissione in composizione integrata ad esprimere un parere non solo sui progetti di legge indicati nell'articolo 11, comma 2, [...]. Il Comitato aveva infatti rilevato come potessero esserci progetti di legge, diversi da quelli indicati nel comma 2 dell'articolo 11, che tuttavia potevano presentare rilevanti aspetti d'interesse delle autonomie. Già allora, ancora prima dell' ‘esplosione’ del contenzioso costituzionale sul Titolo V, il Comitato aveva rilevato la difficoltà di individuare gli esatti confini delle materie indicate nel comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione, anche con riferimento al loro rapporto con alcune materie rientranti nella esclusiva potestà legislativa statale. L'interesse delle autonomie ad esprimersi era sembrato infine del tutto evidente nelle ipotesi in cui venissero presentati alle Camere progetti di legge che risultassero invasivi delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione». Alla luce, pertanto di tali indicazioni, della copiosissima giurisprudenza costituzionale sul Titolo V e di quanto rilevato nel corso dell'indagine conoscitiva svolta, nella *Relazione* si afferma che «[...] l'articolo 11, comma 2, non può essere letto come limitativo delle competenze della Commissione integrata [...]», preferendo «[...] la soluzione che attribuisce alla Commissione in composizione integrata potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali, mantenendo dunque una competenza inalterata rispetto a quella della attuale Commissione parlamentare per le questioni regionali. In tal modo la Commissione in composizione integrata potrebbe pronunciarsi su materie di fondamentale importanza per il governo territoriale, come l'ordinamento degli enti locali, che risulta attribuito alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Resta fermo che gli effetti procedurali rinforzati dei pareri devono peraltro riguardare un ambito più limitato».

⁷¹ Tale posizione è stata espressa da G. BRESSA, *Audizione nell'ambito dell'esame della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., Resoconto stenografico, 2 marzo 2017, p. 4 ss., il quale, nel prendere atto che la riforma costituzionale nell'immediato non rappresenta un tema all'ordine giorno dell'agenda parlamentare, propone di individuare una soluzione, la più semplice e immediata, per garantire la leale collaborazione ma diversa dalla quella volta ad affidare tale compito alla CPQR. Ostacolerebbe una soluzione di tale tipo, la circostanza che la CPQR non risponde alle caratteristiche di immediatezza e semplicità. La CPQR, pur essendo in grado di fornire una risposta sistematica, richiede – perché si possa arrivare a una sua completa attuazione – una serie di processi, soprattutto

L'attenzione, in particolare, andrebbe rivolta alla Conferenza Stato-Regioni, il principale strumento – secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale – che finora ha consentito alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di alcuni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale⁷².

L'ipotesi prospettata, ai fini delle considerazioni che si stanno conducendo, non può tuttavia non tener conto della circostanza che le Conferenze hanno sì svolto anche negli ultimi quindici anni e più un ruolo di supplenza, ma costituiscono un luogo di concertazione degli Esecutivi e non risultano, in base alla normativa vigente, le sedi più adatte ad incidere sulla funzione legislativa.

In questo senso, pertanto, la proposta di riconoscere un ruolo alla Conferenza Stato-Regioni anche durante la fase del procedimento legislativo necessiterebbe di una modifica legislativa, che altro non dovrebbe rappresentare se non l'ulteriore sviluppo della recente giurisprudenza costituzionale che ha ammesso la necessità dell'intesa laddove il legislatore delegato si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse⁷³.

Sulla scorta anche di questa evoluzione giurisprudenziale, l'idea che si avanza sarebbe quella di riconoscere un intervento della Conferenza Stato-Regioni nella fase in cui si discute la legge e, in particolare, nel passaggio dalla prima alla seconda lettura dell'altra Camera. In tal caso il «Presidente dell'Assemblea potrebbe richiedere un passag-

parlamentari e di revisione dei regolamenti parlamentari, non rapidi come invece richiede il problema.

⁷² Il tema è stato affrontato ponendo l'attenzione sulla sent. 251/2016 nota come “sentenza Madia” e sui precedenti giurisprudenziali richiamati nella pronuncia per porre in evidenza come anche la giurisprudenza costituzionale abbia sempre di più valorizzato «[...] la leale collaborazione, quale principio guida, nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione». Così G. BRESSA, *Audizione nell'ambito dell'esame della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., Resoconto stenografico, 2 marzo 2017, con particolare riferimento a p. 3 e s. Riflessioni sul seguito della sentenza di cui si discorre, sul principio di leale collaborazione applicato alla sfera legislativa e sulla perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi sono proposte da R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, reperibile sul sito www.federalismi.it, n. 3/2017.

⁷³ G. BRESSA, *Audizione nell'ambito dell'esame della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., Resoconto stenografico, 2 marzo 2017.

gio del testo licenziato, in Conferenza Stato-Regioni allargata agli Uffici di Presidenza delle Commissioni parlamentari competenti e ai relatori, [nonché] della Presidenza della Commissione bicamerale degli affari regionali, per l'espressione di un parere da parte della stessa Conferenza, non vincolante – perché non si può modificare il procedimento legislativo – ma destinato però ad acquisire un valore politicamente e istituzionalmente significativo»⁷⁴.

La proposta, pertanto, assicurerebbe nell'ambito del procedimento legislativo un confronto necessario, ma snello, tutte le volte in cui il confine di competenza e materia tra Stato e Regioni appare labile, difficilmente distinguibile e quando si ha a che fare con una *res mixta* di particolare importanza sul piano legislativo.

Il compito di consentire il leale confronto fra lo Stato e le Regioni ricadrebbe quindi sulla Conferenza Stato-Regioni, luogo fondamentale della mediazione politica che, anche in assenza del riconoscimento costituzionale del suo ruolo, è la sede istituzionale in cui finora meglio sono state rappresentate le istanze delle Regioni⁷⁵.

⁷⁴ La proposta fa leva sulla possibilità di dialogare prima che la legge sia fatta, ravviando nella leale collaborazione, l'antidoto costituzionalmente corretto al dilagare dello strumento dell'impugnativa, da parte del Governo, e del ricorso alla Corte, da parte delle Regioni. L'obiettivo, in altri termini, tenderebbe a de-giurisdizionalizzare il rapporto tra Stato e Regioni e rendere istituzionalmente corretto il rapporto tra i poteri legislativi, statale e regionale.

Per risolvere la questione inerente le diverse problematiche che pone l'attuazione di siffatta proposta, si suggerisce di ricorrere a «[...] convenzioni tra le Camere, e con la sola modifica legislativa di prevedere l'espressione di questo parere da parte della Conferenza Stato-Regioni. Si tratterebbe di introdurre un comma. Fatto e sperimentato questo primo passo, si può ipotizzare che i provvedimenti legislativi oggetto di parere siano, a procedimento legislativo completato, oggetto di intesa, alle condizioni normative attuali, senza alcun appesantimento o condizionamento rispetto al procedimento legislativo, così come previsto dalla Costituzione». ID., p. 6 e s.

⁷⁵ ID., p. 7. Da questo punto di vista, si rinvia ad una sentenza del 1994, la n. 116, che afferma che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra Stato e Regioni e opera come strumento per la cooperazione tra Stato e Regioni.

N. LUPO, nel corso dell'*Audizione nell'ambito dell'esame della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit, Resoconto stenografico, 8 marzo 2017, p. 8, ha dichiarato le proprie perplessità in merito alla proposta avanzata dal Sottosegretario Bressa in ragione di una norma costituzionale che va nella direzione opposta, e la propria convinzione che si possa avanzare un'interpretazione ampia delle competenze rimettendo ai regolamenti parlamentari il compito di definire la competenza della Commissione nella composizione integrata limitando in modo rigoroso l'effetto di rafforzamento del parere della Commissione.

Nel ricordare, poi, l'esperienza tutt'altro che negativa della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale istituita dalla l. 42/2009, si evidenzia che attraverso quella Com-

È del tutto evidente che, nel momento in cui la Conferenza Stato-Regioni dovesse diventare il luogo in cui definire anche il rapporto tra i legislativi regionali e statali, essa stessa vedrebbe mutata la sua natura: non più e solo la sede del confronto tra gli Esecutivi regionali e il Governo.

In tal senso, si andrebbe verso un'ipotesi di sviluppo non solo della composizione, ma anche del ruolo, della Conferenza Stato-Regioni, in termini di dialogo sia verticale tra Stato e Regioni, sia orizzontale tra Regioni, diventando essa il luogo della sintesi dei diversi protagonisti sia della forma di governo parlamentare, che caratterizza il livello statale, sia di quella neoparlamentare, nella quale si riconoscono tutte le Regioni ordinarie.

Più attenta alla composizione dei diversi organi di raccordo e forse più facilmente praticabile appare invece la prospettiva di ricondurre alcuni ambiti di attività, per i quali si richiede il rispetto dell'omogeneità e la rappresentanza istituzionale, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella versione integrata ed al tempo stesso di procedere ad un riequilibrio e ad una razionalizzazione delle cc.dd. Conferenze orizzontali, come quella delle Regioni e delle Province autonome e soprattutto quella dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali⁷⁶.

Queste ultime, infatti, potrebbero svolgere un ruolo di primo piano, sia nell'ipotesi che si volesse procedere all'attuazione dell'art. 11, l. c. 3/2001 come organo di congiunzione tra la CPQR integrata e la Conferenza Stato-Regioni, sia nel caso in cui la disposizione di cui si discorre dovesse rimanere inattuata⁷⁷.

missione bicamerale si era cercato in qualche modo di porre rimedio alla mancata attuazione dell'art. 11, «[...] costituendo, per affiancare il lavoro della predetta Commissione, almeno in teoria – essendo l'iniziativa rimasta solo sulla carta, perché le complessità ci sono ed è inevitabile che ci siano – un apposito Comitato di rappresentanti di autonomie territoriali, nominati dalla componente rappresentativa di Regioni ed enti locali nell'ambito della Conferenza unificata e nella misura di sei rappresentanti regionali, due provinciali e quattro comunali. Anche questo finirebbe per essere naturalmente assorbito, in conformità a questa prescrizione costituzionale, nella logica della Commissione bicamerale integrata», p. 10.

⁷⁶ F. IACOP, *Audizione nell'ambito dell'esame della Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., Resoconto stenografico, 9 marzo 2017, p. 8 ss.

⁷⁷ ID., p. 9. In tal senso si avalla la soluzione avanzata nella *Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo*, cit., di abbinare «[...] alle elezioni dei componenti delle Regioni e

Si potrebbe ad esempio immaginare un dialogo tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata e la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

In questi termini, oltre ad una funzione di raccordo orizzontale tra le assemblee elettive regionali attraverso i suoi Presidenti, la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano potrebbe favorire un dialogo, attraverso la CPQR, anche con lo Stato.

Con particolare riferimento al tema dell'indagine, l'istituzionalizzazione della pratica del confronto, a partire dai sistemi elettorali regionali, potrebbe indurre i diversi protagonisti a praticare e/o salvaguardare il principio di omogeneità, inteso non come negazione dell'autonomia regionale o tentativo per livellare le discipline normative, ma come risultato politico dinamico derivante dalla convergenza spontanea e continua tra forze politiche capaci di buone intese, non solo all'interno dei singoli Consigli regionali ma, attraverso forme di cooperazione e raccordo, anche nei rapporti tra Regioni e tra queste e lo Stato⁷⁸.

delle province autonome da parte dei Consigli regionali, la garanzia della partecipazione ai lavori della CPQR degli esecutivi regionali con un ruolo analogo a quello svolto in quella medesima sede dal Governo. Si tratterebbe di una soluzione coerente con il funzionamento della forma di governo parlamentare, che rafforza le tesi che sostengono l'opportunità di rinsaldare il legame tra i rappresentanti delle Assemblee legislative, nazionale e regionale, e i rispettivi esecutivi, nel disegno di legge delle politiche pubbliche».

⁷⁸ Il termine "omogeneità", che deriva dalla scienza chimica, nel diritto pubblico e costituzionale implica che le condizioni della base socio-economica e culturale fra parti diverse di un Paese (del popolo e del territorio) non debbano essere troppo distanti, ma anzi relativamente prossime, giacché diversamente non si coglierebbe il risultato atteso dell'integrazione delle differenze. Nel caso dei sistemi federali e, in genere, degli Stati composti il principio di omogeneità presuppone che non ci debba essere troppa differenza tra le parti del territorio; nel caso dell'Unione Europea (che in fondo applica il medesimo principio, ammesso che l'UE possa essere avvicinata a uno Stato – *id est*: di Stati – composto), la clausola di omogeneità di cui ai Trattati fondativi si fonda sull'idea che – se uno Stato non conviene su certi principi fondamentali – non può entrare nell'Unione; mentre, sul piano delle identità culturali, richiede il rispetto di queste ed il riconoscimento di sfere di autonomia a chi ne sia portatore. Il principio di omogeneità nel diritto costituzionale interno lo si ritrova sul piano delle fonti: con particolare riferimento testuale al contenuto del decreto-legge e, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla necessaria natura del quesito nel referendum abrogativo. L'omogeneità viene anche invocata, con riferimento alle leggi elettorali, nel caso del bicameralismo e può rappresentare in tale campo un valore, se la

La circostanza che la legislazione elettorale regionale oggi si presenti, nelle scelte di fondo, tendenzialmente omogenea, più che essere il risultato di una mediazione politica consapevole, di un raccordo cooperativo intenzionale, è stata spiegata ora in virtù del ritardo nell'approvazione della legge quadro sulle elezioni regionali, che può aver dissuaso i Consigli dal promuovere riforme organiche delle discipline in materia; ora riferendosi alla contingente situazione di conflittualità politica che, all'interno degli stessi Consigli, ha in qualche caso reso difficile l'esame e l'approvazione delle suddette leggi; né si può escludere che abbia pesato anche una scelta meditata in ordine alla portata dell'intervento di riforma da realizzare a livello regionale⁷⁹.

In altri termini risulta difficile stabilire se la conferma di un modello misto a prevalenza proporzionale sia il frutto di una scelta consapevole, di una buona mediazione politica o, diversamente, rappresenti il fallimento della mediazione stessa e, quindi, l'unico modo attraverso il quale i vari gruppi politici hanno sì "concesso" l'elezione diretta, ma avendo cura di mantenere ferma la presenza e riconoscibilità di distinte "etichette di partito" nell'arena elettorale proporzionale⁸⁰.

La proposta avanzata (di praticare forme di coordinamento della legislazione elettorale) da una parte sarebbe invece la naturale conseguenza del rendimento delle riforme di cui si discorre; e, dall'altra, potrebbe servire per riconsiderare il modello di uno Stato composto, che attraverso l'omogeneità rilancia il ruolo delle Regioni: l'esperienza, in questo senso, non sarebbe nuova dal momento che anche negli Stati di antica tradizione federalista si è ravvisata una sostanziale omogeneità tra i sistemi elettorali adottati dai diversi livelli

preoccupazione è quella di non avere Camere tra loro conflittuali, o almeno non troppo (cioè differenziate politicamente sempre dentro un ragionevole margine di oscillazione, non oltre) e sempre che non si ritenga utile che una Camera – quella alta – controlli l'altra, come assemblea di moderazione e riflessione, quindi generalmente più conservatrice (ma questa è una prospettiva storica, non attuale, di quando le due Camere rappresentavano volutamente interessi socio-economici diversi). Al principio è dedicato in particolare lo studio V. ATRIPALDI, R. MICCÙ (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea dopo il caso Austria e la Carta dei diritti fondamentali*, Padova, 2003.

⁷⁹ A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento"*, cit., p. 205.

⁸⁰ A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2001, p. 58.

territoriali di governo che «[...] agevola la comprensione, da parte dei cittadini, delle regole del gioco politico [...]»⁸¹ e, nel contempo, «[...] facilita l'elaborazione delle strategie coalizionali dei partiti e le strategie di voto degli elettori [...]»⁸².

Se a livello nazionale il problema dell'omogeneità tra le leggi elettorali, sia alla luce della giurisprudenza costituzionale, sia in riferimento all'evoluzione sostanziale della forma di governo, sta impegnando il dibattito politico e dottrinale, dimostrando una volta di più tutti i limiti della attuale mediazione parlamentare⁸³, a livello regionale invece istituzionalizzare un metodo cooperativo in materia elettorale potrebbe rappresentare una prima esperienza utile per incidere anche sulla qualità della legislazione.

Nel rapporto sulla legislazione regionale riferito al biennio 2014-2015 sono descritti fenomeni che tendono a ripetersi negli anni e rappresentano, dunque, un osservatorio privilegiato per comprendere al

⁸¹ Così A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento"*, cit., p. 204 s.

⁸² Più ampiamente del principio di omogeneità applicato ai sistemi elettorali con uno sguardo rivolto alle esperienze federali discorrono A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo*, cit., p. 60 ss. i quali evidenziano, che la «[...] tendenziale congruenza sia tra i vari sistemi elettorali delle unità sub-nazionali, sia tra questi ultimi e il sistema elettorale adottato a livello federale [...]» rilevata da pochi studiosi tra cui MASSICOTTE L. (*Federal Countries*, in *International Encyclopædia of Elections*, London, 2000, p. 102), è legata anche alla maggiore facilità con cui i cittadini e gli attori politici possono rapportarsi alle regole del gioco politico. ID. p. 66. Sul tema dell'omogeneità si sofferma M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 44 ss. ed, in particolare, p. 469 ss.

⁸³ Nella sent. 35/2017 la Corte costituzionale al punto 15.2 del Considerato in diritto nell'affermare che «[...] fermo restando quanto appena affermato, questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee», ha evidenziato che le discipline elettorali, da una parte, non devono essere identiche tra loro e, dall'altra parte, non devono ostacolare la formazione di maggioranze omogenee. Così M. NARDINI, *L'omogeneità delle leggi elettorali e la "legittima aspettativa" dell'elettore (nota alla sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2017, n. 35)*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 5 marzo 2017. In argomento si vedano anche C. MARTINELLI, *Il mito dell'omogeneità tra le leggi elettorali*, in *Rassegna Astrid*, 2017; C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

meglio il ruolo concretamente svolto da queste autonomie territoriali in tale fase⁸⁴.

Il tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative a tale livello ha acquisito sempre una importanza crescente.

Anche il dibattito sui sistemi elettorali, come l'esperienza e il dibattito pubblico sul punto dimostrano, può rappresentare per la politica un'occasione – se venisse colta – di riscatto, al fine di recuperare legittimazione a una democrazia rappresentativa da anni in crisi.

È ormai tempo di chiudere l'epoca della investitura immediata, attraversata e interpretata da “uomini soli al comando”, o da gruppi dirigenti ristretti, chiamati a decidere senza strumenti di rallentamento e di contropinta, ma semmai confortando la decisione attraverso l'appello emotivo alla Rete o l'incentivazione di referendum popolari e di ritornare alla mediazione “politica”⁸⁵.

⁸⁴ La lettura di tali Rapporti, proprio perché elaborati a scadenze temporali costanti, consente di cogliere cambiamenti e tendenze in atto e rappresenta anche un contributo per la ricerca di un assetto ottimale dell'ordinamento della Repubblica. Sul piano generale, i dati del Rapporto elaborati ed analizzati confermano quattro aspetti significativi: il primo è una certa riduzione stabilizzazione del numero complessivo delle leggi giustificata in parte con il ricorso al riordino e alla razionalizzazione normativa, in parte con la scoperta in alcune Regioni dei regolamenti ed in altre dell'istituto della deregolamentazione per dare attuazione alle leggi, in parte anche con lo scarso utilizzo di leggi in alcune materie di potestà concorrente da parte delle Regioni anche forse a causa dell'assenza di leggi statali sui principi; il secondo riguarda la prevalenza delle leggi di manutenzione sulle nuove leggi; il terzo aspetto concerne la contrazione complessiva del dato relativo all'esercizio della potestà residuale; infine, l'ultimo aspetto è la conferma nonostante lievi differenze sulla prevalenza di alcuni macrosettori su altri del predominio al loro interno di determinate materie. Camera dei Deputati, Rapporto 2014-2015 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, XVII Legislatura, Vol. II, p. 4 ss.

⁸⁵ I. DIAMANTI, *L'elogio della mediazione*, in *la Repubblica*, 21/11/2016, p. 1.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**, Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**, Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura **RONCHETTI**, Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**, Caterina **AMOROSI**, Alessandra **CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)