

# **Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali**

*di Alessandro Morelli*

## **Sommario**

**1.** Forma di governo, sistemi elettorali e fantasia... *Identità delle soluzioni statutarie relative alla dinamica tra istituzioni ed eterogeneità degli interventi sui sistemi elettorali.* – **2.** *L'art. 4, lett. a), l. n. 165 del 2004: la necessità di adottare sistemi “misti” e la preferenza per il “proporzionale corretto”.* – **3.** *La disciplina statale vigente e le leggi regionali finora approvate.* – **4.** *La normativa elettorale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale.* – **5.** *Le misure volte alla promozione della parità di accesso alle cariche elettive.* – **6.** *Conclusioni.*

## **1. Forma di governo, sistemi elettorali e fantasia... Identità delle soluzioni statutarie relative alla dinamica tra istituzioni ed eterogeneità degli interventi sui sistemi elettorali**

Dopo la sentenza della Corte costituzionale sullo Statuto calabrese sembrano essersi ridotti drasticamente i margini d'intervento delle Regioni nella definizione delle proprie dinamiche interistituzionali <sup>(1)</sup>. Tutte le leggi statutarie finora entrate in

---

(1) Si allude ovviamente alla sent. n. 2 del 2004, con la quale la Corte costituzionale, ritenendo che la legge statutaria calabrese introducesse una forma di elezione sostanzialmente diretta, ne ha dichiarato la parziale illegittimità per il fatto di essersi discostata dalla disciplina dettata dall'art. 126, c. 3, Cost., che prevede l'obbligo di dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio nei casi di cessazione dal mandato del Presidente, e per aver invaso la competenza della legge statale e di quella regionale di cui all'art. 122, c. 1, Cost. in materia elettorale; su tale decisione cfr., tra gli altri, N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre*, in *Forum di Quad. cost.*, e ivi M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*; ID.,

vigore hanno accolto la soluzione dell'elezione diretta del Presidente, recependo *in toto* la rigorosa disciplina "suggerita" dalla Costituzione in ordine alla clausola del *simul stabunt, simul cadent* <sup>(2)</sup>.

In effetti, la principale, se non l'unica, alternativa prospettabile alla soluzione anzidetta è quella del ritorno all'elezione consiliare del Presidente, in base ad una scelta che però, nei fatti, non si è rivelata molto popolare, dopo la riforma costituzionale del 1999 <sup>(3)</sup>.

Una maggiore varietà di opzioni sembrerebbe prospettarsi in materia elettorale, anche dopo l'approvazione della legge quadro n. 165 del 2004, attuativa dell'art. 122, c. 1, Cost.; e, difatti, diverse Regioni hanno già provveduto ad apportare modifiche, più o meno incisive, alla disciplina statale previgente, senza peraltro discostarsi in modo netto dal modello da questa delineato (adottando, ad esempio, sistemi prevalentemente maggioritari).

Il dato è degno d'attenzione, ma non deve essere valutato necessariamente in modo negativo.

Come pure è stato rilevato con riferimento ai riflessi della

---

*Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 6/2004 e, nella stessa *Rivista*, ID., *Tendenze della progettazione statutaria alla luce della sent. 2/2004 della Corte costituzionale*, 10/2004, e M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, 4/2004; ID., *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in questa *Rivista*, 2-3/2004, p. 399 ss.; S. CEC-CANTI, *La sentenza dello Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum di Quad. cost.* ed ivi E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*; L. CARLAS-SARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*.

(2) Cfr. artt. 7, St. delle Marche; 33, St. della Calabria; 50, St. del Piemonte; 40, St. del Lazio; 41, St. della Puglia; 31, St. della Toscana.

(3) Com'è noto, il tentativo operato dal Friuli-Venezia Giulia di tornare alla forma di governo parlamentare a tendenza assembleare è stato frustrato dall'esito negativo del referendum popolare svoltosi sulla legge statutaria nel settembre del 2002: sul punto cfr., tra gli altri, R. TOSI, *La revisione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione*, in *Nuove autonomie*, 3/2001, p. 327 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, spec. p. 488 ss.; A. MORRONE, *Può il Friuli Venezia-Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?*, in *Forum di Quad. cost.*; S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto nella riforma delle regole*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. CARETTI, Torino 2003, p. 75 ss.

sent. n. 2 del 2004 sull'autonomia statutaria, la limitazione della creatività dei Consigli regionali nella definizione della forma di governo può servire ad evitare un'eccessiva diversificazione dei regimi politico-istituzionali delle Regioni stesse, che potrebbe comportare grossi problemi di funzionalità in ambito sistemico<sup>(4)</sup>. L'osservazione vale anche per le leggi elettorali. Innanzitutto perché, com'è noto, esse contengono norme che incidono in modo determinante sulla forma di governo (o che addirittura rientrano pienamente nella stessa normativa concernente la dinamica dei rapporti tra gli organi costituzionali della Regione), sicché, in definitiva, la disomogeneità delle formule e della disciplina di contorno in materia elettorale si riflette anche sull'effettiva organizzazione dei poteri. Inoltre, perché le scelte relative ai sistemi elettorali condizionano a livello locale i comportamenti politici dei partiti e una eterogeneità estrema tra i diversi ordinamenti regionali nei metodi di trasformazione dei voti in seggi potrebbe costituire di per sé una ragione di forte instabilità sia per le dinamiche interne agli stessi partiti nazionali sia per il sistema istituzionale nel suo complesso.

In altri termini, la ricerca della stabilità di governo da parte di una Regione, attraverso l'adozione di un sistema maggioritario o anche solo di correzioni maggioritarie al vigente sistema prevalentemente proporzionale, potrebbe essere frustrata dall'instabilità interna delle coalizioni partitiche, a sua volta alimentata dalla differenziazione estrema dei regimi elettorali nelle altre Regioni o dalle vicende politiche nazionali.

È ben nota la stretta correlazione esistente tra sistema elettorale e sistema dei partiti. Si tratta di un rapporto di mutua influenza, per il quale le riforme delle *regole* elettorali, promosse anche allo scopo di correggere le *regolarità* politiche, sono a loro volta condizionate dalla stessa prassi politica<sup>(5)</sup>. Inoltre, le

---

(4) Cfr. S. CECCANTI, *La Sentenza sullo Statuto Calabria*, cit.; e, in senso critico, M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., p. 399 ss.

(5) Sui rapporti tra regole giuridiche e regolarità politiche cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli 1985; G. MIGLIO, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, I e II, Milano 1988; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, e L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e*

interrelazioni tra i livelli dell'organizzazione partitica e i livelli di gestione del potere pubblico influenzano in modo decisivo la resa effettiva dei meccanismi elettorali, così come le riforme riguardanti questi ultimi possono condizionare, anche a livelli diversi da quelli sui quali operano direttamente, le dinamiche dei rapporti politici.

Se ciò è vero, la stabilità dei governi regionali non è un obiettivo che può essere conseguito soltanto con la definizione di un utopico sistema elettorale "perfetto": essa dipende, oltre che da fattori culturali che solo parzialmente possono essere condizionati da interventi sul dato normativo, dall'armonia del sistema di regole che definiscono e qualificano la forma di governo regionale (norme statutarie, legislative e regolamentari) e dal macrosistema delle norme statali, nonché dal panorama politico-istituzionale complessivo (e, dunque, anche dalle forme di governo e dai sistemi elettorali nazionali e degli enti territoriali minori) <sup>(6)</sup>.

In tale prospettiva, la diversità di formule elettorali effettivamente adottate non deve essere intesa come una condizione verso la quale promuovere necessariamente gli sforzi delle istituzioni regionali, nella convinzione che l'ampia autonomia riconosciuta loro in tale ambito possa proficuamente esprimersi in uno sperimentalismo incurante della geografia elettorale o, peggio, in interventi riformatori congiunturali, volti ad agevolare (almeno nelle intenzioni dei promotori) le forze politiche di maggioranza in occasione delle prossime competizioni elettorali.

Non è un caso che anche negli Stati di antica tradizione federalista si ravvisi una sostanziale omogeneità tra i sistemi elettorali adottati dai diversi livelli territoriali di governo; e ciò, com'è stato rilevato, perché tale omogeneità agevola la com-

---

*"regolarità" della politica*, entrambi in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura dello stesso L. VENTURA, Torino 2001, pp. 33 ss. e 91 ss.

(6) Cfr. in tal senso, da ultimo, A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 14/2004, p. 11.

preensione, da parte dei cittadini, delle regole del gioco politico e, nel contempo, “facilita l’elaborazione delle strategie coalizionali dei partiti e le strategie di voto degli elettori” (7).

La circostanza che nella maggior parte delle leggi regionali finora approvate si sia proceduto soltanto a “correggere”, seppure in qualche caso in modo sostanziale, e non a sostituire del tutto la normativa elettorale vigente, costituita dalla legge n. 108 del 1968, così come modificata e integrata dalla legge n. 43 del 1995, può essere spiegata sulla base di diversi fattori, tra cui il ritardo nell’approvazione della legge quadro sulle elezioni regionali, che può aver dissuaso i Consigli dal promuovere riforme organiche della disciplina in materia, e la situazione di conflittualità politica che, all’interno degli stessi Consigli, ha in qualche caso reso difficile l’esame e l’approvazione delle suddette leggi. Ma non si esclude che abbia pesato anche una scelta consapevole e meditata in ordine alla portata dell’intervento di riforma da realizzare a livello regionale. Al di là dei motivi che possono aver condotto a simili soluzioni, l’approccio finora adottato risulta apprezzabile, quantomeno sul piano del *metodo*.

Quella di perfezionare il modello vigente, senza stravolgerne la natura “mista” e prevalentemente proporzionale, è infatti una scelta che risponde bene all’esigenza di tendenziale omogeneità di cui si è appena discusso e che, nel contempo, orienta verso specifiche soluzioni elettorali rispettose dei principi prescritti dalla legge n. 165 del 2004. Se l’approccio è condivisibile, non sempre apprezzabili risultano, tuttavia, le soluzioni concretamente prescelte.

---

(7) A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in questa Rivista, 1/2001, p. 66.

2. *L'art. 4, lett. a), l. n. 165 del 2004: la necessità di adottare sistemi "misti" e la preferenza per il "proporzionale corretto"*

La legge quadro pone, tra i principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale, innanzitutto l'"individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze" (art. 4, lett. a)).

Da tale disposizione, alla quale, invero, parte della dottrina non ha attribuito una portata prescrittiva degna di attenzione, ritenendo con essa compatibili praticamente tutte (o quasi) le formule elettorali conosciute<sup>(8)</sup>, è possibile ricavare qualche indicazione che, anche in questo caso, finisce col ridurre i margini di manovra delle Regioni. Si può ritenere, infatti, che la prescrizione intenda effettuare un bilanciamento tra le due esigenze anzidette, consentendo l'adozione di sistemi e meccanismi correttivi idonei ad "agevolare" la formazione di maggioranze politiche stabili, senza però compromettere la "rappresentanza delle minoranze", che va comunque "assicurata". In altri termini, il principio della stabilità politica potrebbe orientare la definizione delle formule elettorali, solo e fintantoché non determini il sacrificio dell'opposto principio della rappresentanza.

Non dunque una neutrale ricognizione di due principi egualmente validi per ogni sistema elettorale, ma la definizione di un bilanciamento tra valori utile ad indirizzare l'intervento del legislatore regionale<sup>(9)</sup>.

Tale lettura è supportata da diversi elementi e, primariamente, dal dato letterale: la formazione di maggioranze stabili va semplicemente "agevolata", la rappresentanza delle minoranze invece "assicurata". La differenza tra i verbi impiegati non e-

---

(8) Cfr., in tal senso, tra gli altri, S. GAMBINO, *Legge elettorale e forma di governo regionale. Editoriale*, in *Federalismi.it*, 15/2004, p. 6 e F. CLEMENTI, *Commento alla lett. a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in AA.VV., *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, a cura di B. CARAVITA, Milano, 2005, p. 141.

(9) In senso contrario cfr. A. STERPA, *op. cit.*, p. 11 ss.

sprime soltanto una diversa collocazione dei principi coinvolti dal bilanciamento, ma anche la consapevolezza del ruolo differente che la legislazione regionale può giocare nell'attuazione dei valori stessi. Se, infatti, come si è detto, la stabilità è una meta verso la quale possono (e devono) concorrere tanti, eterogenei fattori, dei quali la formula elettorale adottata al livello regionale è soltanto uno, la rappresentanza delle minoranze è invece un obiettivo più facilmente perseguibile sul piano delle tecniche di trasformazione delle preferenze elettorali in seggi.

Al di là dell'argomento letterale, è proprio il diverso fondamento dei due principi a giustificare il bilanciamento espresso dalla lett. a) dell'art. 4.

Quanto alla stabilità di governo, si discute perfino della sua natura di valore degno di tutela e attuazione<sup>(10)</sup>. In realtà, sembra più convincente la considerazione secondo cui "la durata ragionevole di un governo" sia "condizione essenziale affinché se ne possa affermare la responsabilità politica"<sup>(11)</sup>; essa – al pari di altri presupposti in larga parte dipendenti da fattori culturali e dalle tendenze del sistema politico – può essere intesa come una premessa necessaria per un corretto sviluppo della dinamica democratico-rappresentativa. Se però si tenta di ricostruire un principio di stabilità delle maggioranze governative (nazionali e locali) prendendo le mosse dai pochi riferimenti presenti in Costituzione alle modalità di espressione della volontà elettorale o all'essenziale definizione della forma di governo nazionale, le difficoltà si fanno consistenti. Quanto, poi, al solo ambito della forma di governo regionale, riuscirebbe davvero arduo indurre un simile principio dalle prescrizioni

---

(10) Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le crisi di governo: il quadro storico*, in AA.VV., *Le crisi di governo*, cit., p. 29; M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., p. 408, il quale rileva che "se è indubbio che frequenti crisi di governo impediscono il buongoverno, in situazioni di malfunzionamento o vero e proprio sfascio dell'azione condotta da un governo, è opportuno e augurabile che si apra al più presto una crisi. Se si sostiene il contrario, vuol dire che si confonde il fine, che è quello di ben governare realizzando le finalità che l'ordinamento prevede, con il mezzo, che è l'insieme delle regole che definiscono i rapporti fra gli organi o, per usare un'espressione che attiene al livello statale, si dà più importanza alla forma di governo rispetto alla forma di Stato, rispetto alla quale la prima deve essere servente e strumentale".

(11) G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Le crisi di governo*, cit., p. 174.

contenute nell'ultimo comma dell'art. 122, risultando insufficiente a tale scopo la mera indicazione di "preferenza" per l'elezione diretta del Presidente, espressa peraltro da una norma "cedevole".

Un discorso diverso può essere fatto per il secondo principio.

L'uso del termine "minoranze", senza aggettivazioni, induce ad accoglierne l'accezione più ampia, comprensiva tanto dell'opposizione (o, meglio, delle opposizioni) <sup>(12)</sup>, quanto di ogni altro tipo di minoranza la cui "diversità" meriti di trovare garanzia anche attraverso i canali della rappresentanza politica. Com'è evidente, a differenza della stabilità di governo, i riferimenti costituzionali alla tutela delle minoranze non mancano <sup>(13)</sup>.

Se ciò è vero e se, dunque, si ammette che a dover risultare indefettibile, nei sistemi elettorali, sia la presenza di meccanismi volti a garantire, nella composizione dei Consigli regionali, la piena espressione del pluralismo socio-politico, si deve concludere che *la formula impiegata dall'art. 4, lett. a), non vieta soltanto l'assunzione di sistemi maggioritari e proporzionali*

(12) Sul concetto di "opposizione" cfr., tra gli altri, S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, p. 28 ss.; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000, p. 6 ss.; A. SAIITA, *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, a cura di A. RUGGERI, G. SILVESTRI, Milano, 2000, p. 217 ss.; ID., *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, p. 34 ss.; nonché il progetto per uno Statuto dell'opposizione recentemente predisposto dall'ISLE (Scuola di scienza e tecnica di legislazione), pubblicato in *Forum di Quad. cost.* con commento di C. MARTINI, *ISLE: norme per uno Statuto dell'opposizione*.

(13) Adottando un concetto ampio di "minoranza" si pensi, ad esempio, alla tutela prevista dall'art. 6 Cost. per le minoranze linguistiche e, per altro verso, alle norme che assicurano la partecipazione delle minoranze parlamentari nell'elezione della quota di giudici costituzionali di competenza del Parlamento in seduta comune (art. 135 Cost.); o ancora alle prescrizioni che prevedono la possibilità di richiedere la trasformazione del procedimento legislativo decentrato in ordinario (art. 72 Cost.), di convocare in via straordinaria una Camera (art. 62 Cost.) e di promuovere l'indizione del referendum costituzionale (art. 138 Cost.). In ambito regionale, si pensi, infine, alla previsione della necessità di conseguire la maggioranza assoluta nelle deliberazioni utili per l'approvazione degli Statuti (art. 123 Cost.). Sul punto cfr. ora A. SAIITA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., pp. 72 ss. e 124 ss.

*“puri”, incapaci, per definizione, di perseguire entrambi gli obiettivi indicati, ma esclude altresì ogni sistema fortemente sbilanciato in senso maggioritario e privo di sufficienti correttivi proporzionali.*

Tale conclusione è ancor più evidente se si pensa alla peculiare geografia elettorale italiana, che mostra un forte radicamento di talune forze politiche in determinate Regioni, all'interno delle quali l'adozione di un sistema prevalentemente maggioritario o anche di un sistema proporzionale sovraccarico di correttivi maggioritari (premi di maggioranza ed elevate clausole di sbarramento) potrebbe condurre alla formazione di Consigli regionali monocolori, con il sacrificio assoluto del principio di rappresentanza delle minoranze<sup>(14)</sup>. Se si prende atto di ciò, si può affermare che la disposizione non prescrive soltanto l'assunzione di sistemi elettorali “misti”, che coniugano formule maggioritarie e formule proporzionali, ma indirizza il legislatore regionale verso la definizione (ma sarebbe meglio dire: verso il mantenimento) di sistemi prevalentemente proporzionali, seppure adeguatamente corretti.

### *3. La disciplina statale vigente e le leggi regionali finora approvate*

Le Regioni a Statuto ordinario che finora hanno approvato nuove leggi elettorali sono state l'Abruzzo (l.r. n. 1 del 2002, in parte annullata dalla sent. n. 196 del 2003 e successivamente integrata dalla l.r. n. 42 del 2004, quest'ultima a sua volta impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale), la Lombardia (l.r. n. 4 del 2002, annullata dalla sent. n. 201 del 2003), la Toscana (l.r. n. 20 del 2004), le Marche (l.r. n. 27 del 2004, anch'essa attualmente al vaglio della Corte), la Calabria (l.r. n. 1 del 2005), il Lazio (l.r. n. 2 del 2005) e la Puglia (l.r. n. 2 del 2005)<sup>(15)</sup>.

(14) Cfr., in tal senso, tra gli altri, M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., p. 413.

(15) Per un primo esame delle leggi elettorali delle Regioni a Statuto speciale e, in particolare, dei testi della Valle d'Aosta e della Sicilia, nonché delle riforme introdott-

Nelle altre Regioni si continuerà ad applicare la normativa vigente che, com'è noto, prevede un sistema "misto", in prevalenza proporzionale e con premio di maggioranza variabile<sup>(16)</sup>.

Qui di seguito, dopo avere brevemente indicato le caratteristiche essenziali del sistema elettorale definito dalla l. n. 43 del 1995, si procederà ad un esame più dettagliato di quelle leggi che non sono state annullate e che non sono attualmente sottoposte al giudizio della Corte costituzionale. Si confronteranno, quindi, le nuove misure introdotte con i limiti stabiliti dalla legge quadro n. 165 del 2004 e, in particolare, con quelli ricavabili dalla lett. a) dell'art. 4. Subito dopo, si analizzerà la più recente giurisprudenza costituzionale relativa alla legislazione elettorale delle Regioni e si guarderà, infine, ai motivi delle ultime impugnative del Governo.

Prendendo le mosse dalla disciplina statale vigente, com'è noto, l'art. 1 della legge del 1995 prevede che i quattro quinti dei seggi dei Consigli regionali vengano distribuiti con il metodo proporzionale, sulla base di liste provinciali concorrenti e il restante quinto con quello maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti, i cui capilista sono i candidati alla Presidenza della Regione.

L'elettore vota utilizzando una sola scheda e ha facoltà di esprimere due voti: l'uno, "di preferenza", per una lista provinciale (e in questo caso è possibile anche indicare uno dei candidati della lista stessa), l'altro per una lista regionale, anche per ipotesi non collegata a quella provinciale per la quale si è espresso il primo voto (è ammissibile, infatti, il cd. voto "disgiunto")<sup>(17)</sup>.

---

te nelle Province autonome di Trento e di Bolzano cfr. E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la Regione "svuotata"*, in questa *Rivista*, 1/2003, p. 163 ss. e F. CLEMENTI, *op. cit.*, p. 136 ss.

(16) Sulle difficoltà che s'incontrano nella classificazione di tale sistema cfr., per tutti, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in AA.VV., *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, a cura di A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, Bologna, 2000, p. 11 ss.

(17) Cfr. artt. 2, l. n. 43 del 1995, e 13, l. n. 108 del 1968, così come modificato dall'art. 1, l. n. 43 del 1995. Sempre ai sensi dell'art. 2 della legge del 1995, "qualora l'elettore esprima il suo voto soltanto per una lista provinciale il voto si intende validamente espresso anche a favore della lista regionale collegata". Diversamente, il vo-

Per quanto riguarda la quota proporzionale, ai sensi dell'art. 7, l. n. 43, non sono ammesse alla distribuzione dei seggi le liste che abbiano ottenuto, nell'intera Regione, meno del 3% dei voti validi, a meno che non siano collegate con una lista regionale che abbia superato la percentuale del 5% (vige, pertanto, una "doppia soglia di sbarramento"). I seggi che non sono stati assegnati a quoziente intero vengono ripartiti a livello regionale sulla base dei maggiori resti <sup>(18)</sup>.

Il sistema, come si è detto, prevede un premio di maggioranza variabile, funzionale allo scopo di assicurare comunque la maggioranza assoluta alla coalizione vincitrice. In estrema sintesi possono prospettarsi tre scenari.

Una prima eventualità è quella che si ha quando la lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti ha conseguito una cifra elettorale inferiore al 40% e, nel contempo, il totale dei seggi spettanti alla lista stessa e ai gruppi di liste provinciali ad essa collegate non raggiunga il 55% dei seggi assegnati al Consiglio: in questo caso si attribuisce alla lista regionale una quota ulteriore di seggi, tale da consentirle comunque di raggiungere il 55% dei seggi del Consiglio, "nella composizione così integrata" <sup>(19)</sup>. Qualora la lista regionale abbia conseguito una cifra elettorale pari o superiore al 40%, ma ugualmente il totale complessivo di seggi ottenuti non arrivi al 55%, la quota aggiuntiva deve essere sufficiente a raggiungere il 60% dei seggi del Consiglio <sup>(20)</sup>. In queste ipotesi, pertanto, si determina un aumento del numero ordinario di consiglieri spettanti alla Regione <sup>(21)</sup>.

---

to espresso solo a favore di una lista regionale non comporta l'attribuzione di una preferenza anche nelle liste provinciali (si parla, a tal proposito, di una "presunzione di collegamento unilaterale").

(18) Cfr. art. 15, c. 9, l. n. 108 del 1968, così come modificato dall'art. 3, l. n. 43 del 1995.

(19) Cfr. art. 15, c. 13, n. 7, l. n. 108 del 1968, così come modificato dall'art. 3, l. n. 43 del 1995.

(20) Cfr. art. 15, c. 13, n. 8, l. n. 108 del 1968, così come modificato dall'art. 3, l. n. 43 del 1995.

(21) L'applicazione di tale meccanismo in occasione delle competizioni elettorali del 2000 ha fatto sì che Regioni con la stessa densità demografica abbiano avuto un numero di consiglieri squilibrato (come, ad esempio, la Valle d'Aosta, la Basilicata e

Un secondo scenario si ha quando, invece, il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale vincitrice abbiano conseguito una percentuale pari o superiore al 50% dei seggi assegnati al Consiglio. Al fine di evitare il formarsi di maggioranze eccessivamente ampie, la legge del 1995 ha previsto che si proclamino eletti soltanto i primi candidati della lista regionale per una quota non superiore al 10% dei seggi assegnati al Consiglio (in sostanza, viene dimezzato il premio di maggioranza). I seggi restanti vengono distribuiti tra i gruppi di liste provinciali non collegate alla lista regionale che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale<sup>(22)</sup>.

Una terza ipotesi è, infine, quella in cui non si verifichi nessuna delle eventualità sopra descritte: in questo caso la lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di consensi consegue tutto intero il premio di maggioranza del 20% dei seggi, senza ulteriori integrazioni<sup>(23)</sup>.

Di tale sistema si è criticata la natura “ambigua” e “compromissoria”, e se ne sono evidenziati i possibili effetti distortivi che potrebbero determinarsi nelle ipotesi di sua applicazione a contesti caratterizzati da una forte frammentazione partitica<sup>(24)</sup>. In particolare, gli eccessi maggioritari del sistema si ravviserebbero soprattutto nelle ipotesi in cui una lista risultasse comunque vincente pur avendo ottenuto uno scarso risultato nella competizione a livello provinciale<sup>(25)</sup>. Il premio di mag-

---

l'Umbria, i cui Consigli sono risultati composti rispettivamente da 35 la prima e da 30 membri le altre due): cfr., sul punto, tra gli altri T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, p. 43 ss.

(22) Cfr. art. 15, c. 13, n. 3, l. n. 108 del 1968, così come modificato dall'art. 3, l. n. 43 del 1995.

(23) Cfr. art. 15, c. 13, n. 5, l. n. 108 del 1968, così come modificato dall'art. 3, l. n. 43 del 1995.

(24) Cfr., per tutti, A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1/1996, p. 29 ss.

(25) Cfr., tra gli altri, F. PIZZETTI, *Commento agli artt. 114-132 della Costituzione*, in AA.VV., *Stato della Costituzione*, a cura di A. DI GIOVINE, G. NEPPI MODONA, Milano 1995, p. 412; A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in AA.VV., *Riforme elettorali*, a cura di M. LUCIANI, M. VOLPI, Roma-Bari, 1995, p. 251; M. GIAMPIERETTI, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 77.

gioranza, in questi casi, determinerebbe un sovradimensionamento della rappresentanza consiliare di maggioranze anche molto ristrette.

Ad ogni modo, pur con i difetti evidenziati dalla dottrina, la legge del 1995 ha offerto un modello paradigmatico dal quale le Regioni hanno preso le mosse nei loro primi interventi legislativi in materia.

Le novità più significative sono state introdotte in Toscana dalla l.r. n. 20 del 2004. La nuova disciplina regionale definisce un sistema “misto” che sembra bilanciare bene le esigenze della rappresentanza e quelle della stabilità di governo.

Innanzitutto, in prima battuta tutti i seggi vengono distribuiti con metodo proporzionale<sup>(26)</sup>. Si prevede, poi, un premio di maggioranza del tutto eventuale, per cui, se il candidato eletto Presidente ha ottenuto più del 45% dei voti validi nella relativa elezione, alla coalizione o al gruppo di liste collegate al suddetto candidato è assicurato almeno il 60% dei seggi spettanti al Consiglio; se, invece, il candidato eletto Presidente ha ottenuto meno del 45% dei voti, viene garantita solo la maggioranza del 55% dei seggi<sup>(27)</sup>. Pertanto, per un verso si configura un sistema più semplice di quello previsto dalla legge del 1995; per altro verso si ridimensiona in modo significativo il premio di maggioranza. Inoltre, al fine di assicurare comunque una rappresentanza adeguata delle opposizioni, si stabilisce una “soglia di garanzia”, prevedendo che il complesso delle coalizioni o gruppi di liste diverse da quelle collegate al candidato eletto Presidente ottenga almeno il 35% dei seggi spettanti al Consiglio<sup>(28)</sup>.

La legge toscana introduce altre interessanti novità, quali l’abolizione del “listino regionale”, la fissazione di clausole di sbarramento più elevate di quelle previste dalla disciplina previgente, nonché alcune modifiche al metodo di assegnazione dei seggi.

Con l’eliminazione del “listino regionale” (formato da can-

---

(26) Cfr. art. 16, l.r. n. 20 del 2004 della Toscana.

(27) Cfr. art. 17, c. 1, l.r. n. 20 del 2004 della Toscana.

(28) Cfr. art. 17, c. 2, l.r. n. 20 del 2004 della Toscana.

didati di tutti i partiti della coalizione vincitrice) si tende a ridimensionare il peso delle formazioni politiche minori, incentivandone l'aggregazione<sup>(29)</sup>. Parimenti, la previsione di clausole di sbarramento più alte rispetto a quelle indicate dalla legge del 1995 è volta anch'essa a scoraggiare il frazionamento del sistema partitico<sup>(30)</sup>. Di contro, ai fini dell'assegnazione dei seggi, si adottano i "quozienti di lista" piuttosto che i "quozienti circoscrizionali", proprio per evitare sproporzioni nella rappresentanza della Provincia capoluogo rispetto alle altre Province<sup>(31)</sup>.

Se la legge toscana pare offrire un modello conforme alle indicazioni della legge quadro del 2004, equilibrando bene i correttivi maggioritari, un giudizio analogo non può essere dato alle riforme introdotte da altre Regioni.

Nessuna novità è prevista, in riferimento all'assegnazione dei seggi, dalla l.r. n. 2 del 2005 del Lazio, che, al di là di alcune innovazioni relative alle "quote di genere" e alla rappresentanza delle Province di cui si dirà oltre, si limita soltanto a "ribadire" quanto già stabilito dallo Statuto in merito all'elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Regione e alla concomitanza della suddetta elezione con quella del Consiglio regionale<sup>(32)</sup>; per il resto, essa rinvia alle leggi n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995<sup>(33)</sup>.

---

(29) Cfr. in tal senso, per tutti, A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *op. cit.*, p. 77.

(30) Ai sensi dell'art. 18, l.r. n. 20 del 2004 della Toscana, possono accedere al riparto dei seggi i gruppi di liste, anche non uniti in coalizione, che abbiano ottenuto una cifra elettorale regionale pari o superiore all'1,5% dei voti complessivi e che, nel contempo, siano collegati a candidati alla Presidenza della Giunta che abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti complessivi, o anche quei gruppi di liste che, pur essendo collegati a candidati alla Presidenza che hanno ottenuto meno del 5% dei voti complessivi, abbiano tuttavia conseguito una cifra elettorale regionale pari almeno al 4% dei voti complessivi.

(31) Cfr. art. 19, l.r. n. 20 del 2004 della Toscana, e, sul punto, F. CLEMENTI, *op. cit.*, p. 136.

(32) Cfr. art. 2, l.r. n. 2 del 2005 del Lazio, e art. 40 St. del Lazio.

(33) Cfr. art. 1, l.r. n. 2 del 2005 del Lazio. La legge laziale prevede, poi, una disciplina piuttosto dettagliata del procedimento elettorale, disponendo, tra l'altro, l'esonero dalla sottoscrizione degli elettori per le liste di partiti o movimenti rappresentati da gruppi consiliari già presenti in Consiglio, per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione per il Parlamento europeo abbiano presentato candidature con

La legge pugliese n. 2 del 2005 prevede, invece, qualche modifica di rilievo, stabilendo l'abolizione della "lista regionale" <sup>(34)</sup> e la fissazione di una clausola di sbarramento del 5% a livello regionale per le liste non coalizzate e di una clausola del 4% valida anche per i gruppi di liste coalizzate, quest'ultima, però, a partire dalle votazioni della prossima legislatura <sup>(35)</sup>.

Anche la legge calabrese n. 1 del 2005 introduce una clausola di sbarramento del 4% per tutte le liste provinciali, *anche se collegate a liste regionali che abbiano superato il 5% dei voti validi* (mantenendo così l'ulteriore sbarramento previsto dalla normativa statale del 1995 per le liste regionali). Essa, inoltre, ribadisce la scelta già compiuta dallo Statuto in merito all'innalzamento del numero dei consiglieri regionali (da 40 a 50).

I testi normativi adesso richiamati, per un verso, mostrano una valenza simbolico-politica di gran lunga sproporzionata rispetto all'effettiva portata regolativa, risultando colmi di norme concernenti la forma di governo regionale sostanzialmente inutili in quanto ripetitive di prescrizioni già dettate dai rispettivi Statuti, e, per altro verso, con riguardo ai sistemi elettorali, ove non recepiscano *in toto* il modello del 1995 (come nel caso della legge laziale), si limitano ad introdurre correttivi maggioritari o a potenziare quelli già esistenti.

La sola introduzione (o l'innalzamento) delle clausole di

---

proprio contrassegno ottenendo un numero minimo di due seggi, di cui almeno uno nella circoscrizione dell'Italia centrale, per ogni lista che risulti "contraddistinta da un contrassegno composito nel quale sia contenuto quello di un partito politico esente da tale onere ai sensi della presente legge" e, infine, per i candidati alla carica di Presidente della Regione e per le liste regionali collegate alle liste che usufruiscono dell'esonero per il ricorrere di una delle ipotesi anzidette (art. 8, c. 1, 2 e 3).

Previsioni analoghe, tendenti ad agevolare i partiti già rappresentati in Consiglio con riguardo agli adempimenti previsti dalla normativa nazionale in merito alla presentazione delle liste, sono state introdotte anche dall'art. 25, c. 3, l.p. n. 2 del 2003 di Trento (su cui cfr. E. PUCCI, *op. cit.*, p. 167 ss.) e dall'art. 8, c. 1, l.r. n. 2 del 2005 della Puglia.

(34) Più specificamente, l'art. 9, l.r. n. 2 del 2005 della Puglia, dispone che la lista regionale venga composta, successivamente all'attribuzione di tutti i seggi da parte dell'Ufficio centrale regionale, attingendo esclusivamente dai gruppi di liste provinciali che abbiano ottenuto almeno un seggio della quota proporzionale.

(35) Cfr. art. 11, l.r. n. 2 del 2005 della Puglia.

sbarramento, senza una revisione organica della trama di pesi e contrappesi in cui deve tradursi il sistema elettorale e senza una congiunta e coerente riforma delle altre norme che condizionano in modo determinante i comportamenti dei soggetti politici, può produrre una penalizzazione dei partiti minori non necessariamente efficace nello scoraggiare la tendenza alla frammentazione politica, anche se funzionale ad interessi elettorali contingenti, propri delle maggioranze consiliari.

Si pensi, ad esempio, alla legge calabrese, che, tra l'altro, ha inopportuno inserito la soglia di sbarramento del 4% nell'imminenza delle competizioni elettorali (e, in tal senso, è di certo più condivisibile la scelta operata in Puglia, la cui legge, come si è detto, ha previsto l'introduzione di un'analoga clausola a partire dalla prossima legislatura). Tale riforma tende a sbilanciare in senso maggioritario il sistema elettorale complessivo, giacché il suddetto limite, valido anche per le liste coalizzate, viene ad aggiungersi al premio di maggioranza variabile previsto dalla legge del 1995 che, come si è detto, può portare ad un sovradimensionamento eccessivo della rappresentanza in Consiglio di maggioranze anche piuttosto ristrette; il che, in un contesto come quello calabrese, caratterizzato da una forte frammentazione politica, non costituisce un'ipotesi remota.

Inoltre, non può che suscitare perplessità la circostanza che tale riforma non si sia accompagnata ad una conseguenziale revisione del regolamento consiliare, che prevede la possibilità di costituire all'interno del Consiglio minigruppi o, addirittura, monogruppi, agevolando così quel frazionamento che la revisione indicata intenderebbe scoraggiare. Allo stato attuale, pertanto, l'inserimento della clausola di sbarramento potrebbe risultare tanto efficace nel precludere un'adeguata rappresentanza delle minoranze, quanto inefficace nell'agevolare la stabilità di governo, dopo la formazione della nuova assemblea regionale.

#### 4. *La normativa elettorale delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*

Altre Regioni, come si è detto, hanno approvato leggi in materia elettorale, che però sono state impugnate dal Governo. Tralasciando la l.r. n. 4 del 2002 della Lombardia, che ha solo introdotto nuovi casi di incompatibilità tra cariche elettive e che, comunque, è stata annullata, per la parte qui rilevante, dalla sent. n. 201 del 2003<sup>(36)</sup>, l'attenzione va rivolta alle leggi dell'Abruzzo e delle Marche.

Della l.r. n. 1 del 2002 dell'Abruzzo il giudice costituzionale ha dichiarato illegittime diverse norme, concernenti, tra l'altro, alcune competenze del Presidente della Giunta in materia di elezioni, la durata in carica del Consiglio e, soprattutto, la disciplina della *prorogatio* dell'organo elettivo regionale<sup>(37)</sup>. In seguito a tale pronuncia, la Regione è tornata a legiferare in materia, integrando la disciplina con la legge n. 42 del 2004.

La nuova normativa conserva una ripartizione dei seggi identica a quella previgente (80% con il metodo proporzionale e il restante 20% con il maggioritario)<sup>(38)</sup>, ma prevede l'abolizione del "listino regionale" e introduce nuove modalità di assegnazione del premio di maggioranza<sup>(39)</sup>. Anche tale legge è stata portata dinanzi alla Corte costituzionale, contestando la competenza della Regione ad incidere, prima dell'entrata in

---

(36) Su tale pronuncia cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *La Corte e il drafting legislativo*, in *Forum di Quad. cost.*, ed *ivi* D. NARDELLA, *I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma costituzionale del Titolo V? (Nota a Sent. n. 201 del 2003 e Ord. n. 223 del 2003)*.

(37) Cfr. sent. n. 196 del 2003 commentata, tra gli altri, da G. ROSA, *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in *Federalismi.it*, 3/2003 e A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, p. 1269 ss.

(38) Cfr. art. 1, c. 4, l.r. n. 42 del 2004 dell'Abruzzo.

(39) In particolare, ai sensi dell'art. 2, c. 6, l.r. n. 42 del 2004 dell'Abruzzo, nell'ipotesi in cui la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto Presidente abbiano ottenuto una percentuale di voti non superiore al 60%, alle suddette liste è attribuita una quota che consenta loro di raggiungere il 60%; se, invece, la lista o la coalizione hanno conseguito una percentuale di voti pari o superiore al 60%, il premio di maggioranza non viene attribuito.

vigore del nuovo Statuto (anch'esso impugnato dal Governo), su aspetti del sistema elettorale che non siano "di dettaglio". Nella sent. n. 196 del 2003, infatti, il giudice costituzionale ha asserito che la legge regionale, anche prima dell'approvazione del nuovo Statuto, può modificare, ma solo "in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato" dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999<sup>(40)</sup>.

Quanto, poi, alla legge marchigiana n. 27 del 2004, del pari impugnata dal Governo e attualmente sottoposta al vaglio del giudice delle leggi, anch'essa prevede un sistema "misto", proporzionale con un premio di maggioranza variabile, corrispondente a 25 seggi su 42 complessivi, comunque assicurati alla coalizione che abbia conseguito la maggior cifra elettorale regionale, sempre che tale quota non sia stata già ottenuta (o superata) nella distribuzione dei seggi con il metodo proporzionale<sup>(41)</sup>. Altre innovazioni di rilievo consistono nell'abolizione del "listino regionale", nell'inammissibilità del "voto disgiunto" e nella previsione di una clausola di sbarramento del 5% valida per quelle coalizioni che non siano composte da almeno un gruppo di liste che ha ottenuto più del 3% del totale dei voti<sup>(42)</sup>. La legge marchigiana prevede, tuttavia, che tale regime diventi efficace soltanto dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto, il che non si è ancora verificato; fino ad allora si applicherà la disciplina statale vigente, con alcune modifiche introdotte dalla stessa legge regionale in via transitoria<sup>(43)</sup>.

Il Governo ha impugnato il testo perché, sia nella disciplina "a regime", sia in quella transitoria, introduce previsioni non "di dettaglio" inerenti alla forma di governo regionale, tra cui soprattutto la variazione del numero totale dei consiglieri<sup>(44)</sup>.

(40) Cfr. punto 4 del cons. in dir.

(41) Cfr. art. 19, c. 4, lett. g), l.r. n. 27 del 2004 delle Marche.

(42) Cfr. artt. 16, c. 9; 18 e 19, l.r. n. 27 del 2004 delle Marche.

(43) Cfr. art. 25, l.r. n. 27 del 2004 delle Marche.

(44) Ai sensi degli artt. 4 e 25, l.r. n. 27 del 2004 delle Marche, il numero dei componenti del Consiglio regionale è rispettivamente di 42 e di 43 membri in base alla disciplina "a regime" e a quella transitoria. L'impugnativa concerne poi la previsione di cui all'art. 25, c. 2, secondo cui "il Presidente della Giunta promuove tempestiva-

In definitiva, la prima giurisprudenza sulla nuova legislazione delle Regioni in materia elettorale e le ultime impugnative del Governo hanno riguardato essenzialmente questioni di competenza, senza entrare nel merito delle scelte relative alle modalità di trasformazione dei voti in seggi. Si è forse data per scontata, sul punto, la scarsa (o inesistente) portata precettiva della legge quadro n. 165 del 2004.

D'altro canto, se si guarda ai precedenti giurisprudenziali, anche anteriori all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 1999, si può notare come lo stesso giudice delle leggi abbia evitato di pronunciarsi su aspetti tecnici dei sistemi elettorali nazionali, regionali o locali, richiamando, per lo più, la necessità di rispettare in tale ambito la discrezionalità del legislatore. In un caso, tuttavia, la Corte ha ritenuto illegittima la previsione di una soglia di sbarramento del 5% contenuta in una legge del Trentino-Alto Adige che avrebbe reso più difficoltosa la rappresentanza dei gruppi linguistici <sup>(45)</sup>.

##### *5. Le misure volte alla promozione della parità di accesso alle cariche elettive*

Qualche considerazione meritano, infine, le norme volte all'attuazione dei novellati artt. 117, c. 7, e 51, c. 1, Cost., le cui revisioni, com'è noto, costituiscono le ultime fasi di un processo riformatore avviato con la l. n. 81 del 1993. Quest'ultima, adottando nei sistemi elettorali degli enti locali il meccanismo delle "quote riservate", stabilì che nella formazione delle liste di candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato, di norma, in misura superiore ai due terzi. Dopo l'introduzione

---

mente le necessarie intese con i competenti organi dello Stato ai fini dell'applicazione della presente legge": per il Governo, tale norma, imponendo un adempimento ad un organo statale, invaderebbe la sfera di competenza dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" ex art. 117, c. 2, lett. g), Cost.

(45) Cfr. sent. n. 356 del 1998, punto 3 del cons. in dir., e, in dottrina, G. BRUNELLI, *Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 3/2002, p. 616.

di tale disciplina (che venne poi modificata nel 1995 dalla legge n. 415, che sostituì la quota dei due terzi con quella dei tre quarti), misure dirette al medesimo scopo furono adottate anche dalla legislazione elettorale nazionale: così, per l'elezione della Camera, si stabilì, per la formazione delle liste, la tecnica dei nomi alternati di candidati dell'uno e dell'altro sesso. La l. n. 43 del 1995 introdusse poi, per il sistema elettorale regionale, la stessa "quota riservata" dei due terzi originariamente prevista dalla legge n. 81 del 1993.

Il processo riformatore subì una brusca battuta d'arresto con la nota sent. n. 422 del 1995, che dichiarò l'illegittimità della previsione delle "quote riservate", contenuta nella legge n. 81, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost. e, in via consequenziale, di tutte le altre disposizioni che, a qualunque livello, avessero introdotto misure analoghe<sup>(46)</sup>.

Dopo le revisioni alle quali si è fatto cenno, con il mutamento dei parametri costituzionali anche il giudice delle leggi sembra aver cambiato orientamento in merito alle "quote riservate". Nella sent. n. 49 del 2003, relativa alla prima legge regionale che ha dato attuazione al novellato art. 117, c. 7, Cost., la Corte ha infatti riconosciuto conforme al nuovo dettato costituzionale le misure introdotte dalla legge n. 21 del 2002 della Valle d'Aosta, che dispone che ogni lista deve prevedere, a pena d'invalidità, la presenza di candidati di entrambi i sessi<sup>(47)</sup>.

---

(46) Su tale decisione cfr., tra gli altri, U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss. e, *ivi*, G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, p. 3272 ss. e G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, p. 3283 ss.; G. PERA, *Le donne nelle liste elettorali*, in *Giust. civ.*, 1995, p. 2587 ss. e, *ivi*, S. SATGIU, *La Corte costituzionale e le donne: tutela ma non potere al sesso debole*, p. 2588 ss.; S. BARTOLE, *Una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale qualificata dalla speciale importanza della materia*, in *Le Regioni*, 2/1996, p. 313 ss.; in tema, cfr. anche L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *op. cit.*, p. 1 ss.; i contributi pubblicati in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, 2003 ed, ora, della stessa G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, Relazione tenuta al seminario *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Perugia, 18 marzo 2005.

(47) Cfr. artt. 2 e 7, l.r. n. 21 del 2002 della Valle d'Aosta. L'art. 4 della medesima

La soluzione adottata dalla Valle d'Aosta, ripresa anche dalla legge calabrese <sup>(48)</sup>, è stata giustamente definita in dottrina come una "misura minima" di non discriminazione <sup>(49)</sup>. La mancata fissazione di quote riservate e la vaghezza della previsione rendono piuttosto blanda tale misura. È plausibile, infatti, che anche la presenza nella lista di un numero esiguo di donne (se non, addirittura, di una sola candidata) possa risultare sufficiente ad evitare la sanzione prescritta.

Altre Regioni, invece, hanno recuperato la soluzione originariamente adottata dalla legge n. 81 del 1993, disponendo l'invalidità di quelle liste o, in qualche caso, di quei gruppi di liste in cui uno dei due sessi sia rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati (si vedano, in particolare, le leggi dell'Abruzzo, delle Marche, del Lazio, della Puglia e della Toscana) <sup>(50)</sup>.

Anche se tali previsioni possono forse risultare più efficaci

---

legge stabilisce, inoltre, che "i messaggi autogestiti dei soggetti politici, previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono evidenziare la presenza di candidati di entrambi i sessi".

(48) L'articolo unico della l.r. n. 1 del 2005 della Calabria prevede infatti, al c. 6, che "al fine di assicurare la parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne, ai sensi degli articoli 51 e 117, comma 7, della Costituzione, le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi".

(49) L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in AA.VV., *La legge quadro n. 165 del 2004*, cit., p. 195 ss.

(50) Cfr. artt. 1 e 2, l.r. n. 42 del 2004 dell'Abruzzo; 9, c. 6, e 12, c. 1, lett. a), l.r. n. 27 del 2004 delle Marche; 3, c. 2 e 3, l.r. n. 2 del 2005 del Lazio; 3, c. 3, l.r. n. 2 del 2005 della Puglia; 8, c. 4, e 10, c. 2, della l.r. n. 20 del 2004 della Toscana (l'art. 10, c. 2, di tale legge prevede, poi, che la parità dei generi nella rappresentanza deve essere rispettata anche quando, nelle candidature regionali, le liste indicano due soli candidati). Inoltre, le leggi del Lazio e della Puglia dispongono che i movimenti e i partiti politici i quali, nel presentare liste di candidati, non rispettino la proporzione anzidetta versino alla Giunta regionale l'importo del rimborso delle spese elettorali previsto dalla legge n. 157 del 1999, fino ad un massimo della metà ed in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito: cfr. artt. 3, c. 2, l.r. n. 2 del 2005 del Lazio, e 3, c. 3, l.r. n. 2 del 2005 della Puglia. La legge laziale prevede, poi, al c. 3 del medesimo articolo, che la lista regionale sia composta "in modo che ci sia almeno un candidato residente per ciascuna delle province della Regione e che entrambi i sessi siano rappresentati in pari misura. Sono inammissibili le liste regionali che non prevedono candidati residenti e la pari presenza di candidati di entrambi i sessi".

delle misure minimali previste dalla legge valdostana e da quella calabrese, anch'esse, a ben vedere, appaiono inadeguate ad affrontare un problema come quello della marginalità della presenza femminile nel panorama politico nazionale. Una condizione che dipende, in larga misura, da fattori socio-culturali difficilmente estirpabili, come l'autoreferenzialità del mondo politico nel suo complesso, la tendenza delle stesse donne a non votare per altre donne e, soprattutto, le carenze di democraticità delle organizzazioni partitiche <sup>(51)</sup>.

## 6. Conclusioni

Il controllo di costituzionalità sulle norme che definiscono i sistemi elettorali è spesso ostacolato, per un verso, dalla carenza di parametri costituzionali in materia e, per altro verso, dalla circostanza che l'analisi degli effetti dell'applicazione di una certa formula elettorale all'interno di un ordinamento richiede sempre la ricostruzione del sistema normativo condizionante la forma di governo e, nel contempo, un esame attento del contesto politico-sociale.

Nonostante la portata considerevole delle suddette difficoltà, non si può ritenere che, in tale ambito, la discrezionalità del legislatore non incontri limiti, se è vero che dal sistema elettorale può dipendere la tenuta e l'assetto complessivo delle garanzie costituzionali. Si pensi solo come, a livello nazionale, il passaggio ad un sistema prevalentemente maggioritario, senza il contestuale adeguamento delle maggioranze utili per le elezioni degli organi di garanzia e per la revisione del testo costituzionale, abbia arrecato un *vulnus* notevole alla democraticità dell'ordinamento. L'indissolubile legame tra procedure di formazione degli organi di governo, presenza delle minoranze nel-

---

(51) Cfr., in tal senso, R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 39 ss., il quale suggerisce di affiancare (se non di preferire del tutto) alle misure sanzionatorie interventi premiali, volti a distribuire contributi e rimborsi delle spese elettorali proporzionati alle quote di donne candidate dalle diverse formazioni politiche nelle rispettive liste.

le assemblee elettive e sistema delle garanzie è ravvisabile ad ogni livello.

In ambito regionale, la prescrizione di cui all'art. 4, lett. *a*), della legge quadro del 2004 può costituire una norma interposta preziosa, alla quale la Corte dovrebbe ricorrere allo scopo di scoraggiare eventuali iniziative di maggioranze locali che cercassero di sopraffare le formazioni politiche minori attraverso la definizione di sistemi fortemente sbilanciati in senso maggioritario.

Per quanto sia condivisibile l'approccio scelto dalle Regioni di non adottare formule integralmente o anche solo prevalentemente maggioritarie, le leggi finora approvate, in diversi casi, hanno proceduto ad un potenziamento significativo dei correttivi maggioritari, senza tenere in adeguata considerazione né la fisionomia del modello finale né la situazione politica del contesto regionale. La sovrabbondanza di meccanismi maggioritari, pure all'interno di sistemi prevalentemente proporzionali, intollerabile in quelle Regioni caratterizzate dalla presenza di formazioni politiche maggioritarie fortemente radicate nel territorio, dovrebbe essere guardata con sospetto anche all'interno di Regioni segnate da un endemico frazionamento partitico, nelle quali lo scollamento tra la composizione consiliare e la geografia politica reale potrebbe risultare comunque notevole.

Invero, è difficile dire quale sia l'esatto momento in cui, in tale materia, si abbandona il campo delle considerazioni inerenti alla stretta legittimità costituzionale per entrare in quello delle considerazioni di opportunità politica. Certo non può apparire una soluzione soddisfacente quella di rinunciare del tutto alla ricerca di parametri giuridici ed è, semmai, espressione di un preorientamento ideologico la tendenza a degiuridicizzare ogni prescrizione che tenda ad introdurre vincoli e limiti alla definizione dei sistemi elettorali.

In definitiva, per quanto possa apparire complesso, il controllo di costituzionalità che qui si auspica è certamente alla portata del giudice delle leggi, esperto nelle tecniche di bilanciamento e sempre più incline a riconoscere il peso degli elementi fattuali nella valutazione del dato normativo.