

22 GIUGNO 2018

Rappresentanza e governabilità in Italia
fra Stato, Regioni, Comuni e
Parlamento europeo

di Tanja Cerruti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Rappresentanza e governabilità in Italia fra Stato, Regioni, Comuni e Parlamento europeo *

di Tanja Cerruti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Sommario: **1.** L'eguaglianza del voto nella giurisprudenza costituzionale e i diversi livelli di governo. **2.** Le leggi elettorali comunali prima del 2014. **3.** Il sistema regionale prima del 2014. **4.** La svolta della Corte e le sue (tradite) aspettative sugli enti territoriali e sul Parlamento europeo. **5.** La conferma della nuova tendenza giurisprudenziale con la sentenza sul c.d. "*Italicum*". **6.** Valutazioni conclusive.

1. L'eguaglianza del voto nella giurisprudenza costituzionale e i diversi livelli di governo

Le recenti pronunce della Corte costituzionale italiana sulle leggi elettorali statali, regionali, comunali e per il Parlamento europeo ripropongono il tema del rispetto del principio costituzionale di eguaglianza del voto (in entrata e in uscita) che, negli ordinamenti composti, si connota per ulteriori elementi di complessità. In tali ordinamenti, infatti, la necessità di rispondere agli interrogativi relativi al "peso" delle scelte elettorali si declina sui diversi livelli di governo, imponendo l'esigenza di definire se e fino a che punto l'eguaglianza del voto rilevi ai fini dell'espressione degli organi rappresentativi degli Stati membri e con quali eventuali differenze rispetto a quelli dello Stato centrale.

In Italia, i primi casi in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi su questioni inerenti il rispetto dell'art. 48 da parte delle leggi elettorali concernevano il sistema locale, in riferimento al quale la Consulta ha fornito un'interpretazione di tale principio destinata ad essere richiamata ed utilizzata spesso anche per gli altri livelli di governo. In alcune delle ben note pronunce adottate fra gli anni 60 e gli anni 90, il Giudice delle leggi ha infatti interpretato il voto "uguale" di cui all'art. 48, comma 2, come un voto alla cui espressione "i cittadini addiventano in condizioni di perfetta parità", "dando concreto contenuto alla sovranità popolare", che implica il divieto di voto multiplo e di voto plurimo, ma il cui vincolo "non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore" (sent. 43/1961, 39/1973¹), che non deve necessariamente risultare "proporzionale al numero dei consensi espressi" (sent. 107/1996). Molto più di recente, la Corte costituzionale è intervenuta su una legge elettorale, questa volta relativa al Parlamento, con una pronuncia di segno opposto, la sentenza 1/2014, cui è concordemente riconosciuto

* Il contributo prende le mosse dal Convegno "*Il federalismo in tempi di transizione*", tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

¹ La sent. 43/1961 è stata commentata da L. ELIA, *Nullità delle operazioni elettorali e giudizio del Parlamento*, in *Giur cost*, 1961, pp. 970-975, con particolare riferimento all'annullamento di elezioni parlamentari.

il ruolo di spartiacque fra le decisioni precedenti, che tendevano a non ingerirsi nella sfera di discrezionalità riconosciuta al legislatore ordinario, e la giurisprudenza successiva, apparentemente più propensa ad addentrarsi nei meandri del rapporto fra rappresentanza e governabilità e quindi nel merito delle scelte elettorali, ma con differenze significative a seconda del livello di governo coinvolto.

1. Le leggi elettorali comunali prima del 2014

Le pronunce che utilizzano il parametro dell'eguaglianza del voto in riferimento alle leggi elettorali comunali possono essere suddivise, a seconda dell'aspetto specifico che prendono in esame, in tre categorie: la prima ha ad oggetto il premio di maggioranza nei sistemi proporzionali o meccanismi elettorali produttivi di effetti analoghi; la seconda concerne alcune ipotesi, contemplate dalle leggi, di alterazione del risultato iniziale delle elezioni; la terza affronta il problema del rapporto fra aventi diritto e votanti.

In riferimento alla prima categoria la Corte prende in esame il sistema elettorale maggioritario previsto, per i Comuni con popolazione inferiore ai 10000 abitanti, dal T.U. approvato con D.P.R. 570/1960. Il combinato disposto delle disposizioni che disciplinano la formazione delle liste e l'assegnazione dei seggi agli eletti, accusato di consentire alla lista vincente di assicurarsi la totalità dei posti in palio, viene fatto salvo alla luce dell'impossibilità della realizzazione di un tale esito, date le regole per cui il numero dei componenti di ogni lista non eccede i quattro quinti dei seggi disponibili e per gli elettori è possibile il voto disgiunto (sent. 6/1963²).

Dopo la modifica del sistema elettorale comunale, operata dalla l. 81/1993, la Consulta ha modo di pronunciarsi sulle nuove disposizioni e, in particolare, sulla previsione, per i Comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti, per cui i seggi non assegnati alla lista o gruppo di liste collegate al candidato eletto Sindaco sono assegnati alle altre liste o "gruppi di liste collegate" con gli altri candidati. Il nodo problematico concerne proprio il fatto che il calcolo dei quozienti per l'assegnazione dei seggi avviene in base alla cifra elettorale complessiva delle liste collegate. Sul punto la l. 81/1993 viene assolta, oltre che alla luce delle già riportate considerazioni sul significato dell'eguaglianza del voto e sulla discrezionalità di cui gode il legislatore in materia (*supra* par. 1), sulla base del fatto che la somma dei voti ottenuti dalle singole liste ai fini dell'assegnazione dei seggi, sia per la maggioranza che per le minoranze, dovrebbe rispecchiare una certa omogeneità politica all'interno delle aggregazioni e non costituire "un arbitrario trasferimento di voti da una lista ad un'altra" (sent. 429/1995).

² Esprime rilievi critici sulla considerazione di consigli comunali e provinciali come giudici *a quo* M.S. GIANNINI, *Natura delle decisioni dei consigli comunali e provinciali sui ricorsi elettorali*, in *Giur cost*, 1963, pp. 54, ss.

La medesima legge viene poi impugnata nella parte in cui richiede che, al primo turno di votazioni, il conseguimento del 60% dei seggi sia subordinato all'ottenimento della maggioranza assoluta dei voti, in quanto, oltre a violare altri parametri costituzionali, fra cui gli artt. 3 e 48, la mancata concessione del premio potrebbe pregiudicare la governabilità dell'ente. Sul punto, la questione viene dichiarata infondata sulla base della già ricordata discrezionalità del legislatore in materia, purchè tradotta in scelte ragionevoli, mentre in relazione alla presunta disomogeneità di trattamento riservato alle liste fra il primo e il secondo turno di votazione, la Corte ricorda la intrinseca diversità fra i due momenti elettorali ed i fini cui rispondono. In riferimento all'asserita violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, la Consulta ha inoltre modo di ribadire che, data la legittimità costituzionale del voto disgiunto, "la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto", potendo risultare "apprezzata" solo come "valore specificamente tutelabile" (sent. 107/1996)³.

A questo filone si può ricondurre anche il giudizio sulla disposizione della l. 81/1993 che, nei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti, assegna ai candidati non eletti Sindaco un seggio consiliare. La Corte rigetta la questione affermando che della disposizione impugnata è possibile una lettura diversa da quella fornita dal giudice *a quo* e compatibile con i principi costituzionali e soffermandosi sulle possibilità di appiattimenti per le liste fra il primo e il secondo turno (sent. 135/1996)⁴.

La seconda categoria di pronunce concerne delle ipotesi di alterazione del risultato iniziale delle elezioni previste da alcune disposizioni del sopracitato DPR 570/1960 sulle consultazioni comunali.

In particolare, il DPR in questione viene impugnato e fatto salvo nella parte in cui prevede, rispettivamente, che qualora una lista sia composta da un numero di candidati inferiore a quello degli eletti, i seggi rimanenti vengano distribuiti fra le altre liste, ipotesi considerata scarsamente probabile dalla Corte ma reputata comunque preferibile rispetto ad una ripetizione dei comizi che danneggerebbe "le liste e gli elettori i cui voti sono andati a buon fine" e lo stesso Comune (sent. 44/1961); il subentro di candidati eleggibili a candidati ineleggibili, ritenuto anzi "ragionevole" (sent. 6/1963); la ripetizione delle votazioni nelle sezioni in cui l'elezione sia mancata o sia stata annullata solo qualora il loro voto influisca su alcuno degli eletti, in quanto non incide sul pari peso di ogni voto (sent. 60/1963⁵). In generale, in

³ Ritiene invece conforme alla logica rappresentativa, che pur deve essere temperata con l'efficienza del Governo, il fatto che "a un corpo sociale frammentato debba corrispondere un Parlamento altrettanto diviso" M. PIAZZA, *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello Stato, in margine all'analisi del sistema elettorale e della forma di governo dei comuni maggiori*, in *Giur cost*, 1996, pp. 2056, s.

⁴ Mette in luce come il primo turno tenda a preservare più la rappresentanza mentre il secondo la governabilità C. DE FIORES, *Coalizioni elettorali e candidati sindaci tra primo e secondo turno: "a ciascuno il suo"*, in *Giur cost*, 1996, p. 1195.

⁵ In riferimento a questa pronuncia L. ELIA, *Uniformità della composizione del corpo elettorale e diritto di voto*, in *Giur cost*, 1963, pp. 527-535, riflette sulle problematiche che derivano dalla possibile mancata coincidenza fra l'elenco dei votanti del primo momento elettorale e di quello che vi segua in caso di suo annullamento.

queste pronunce la Corte sembra perseguire il fine di evitare il più possibile la ripetizione delle operazioni elettorali, riducendo così il disagio che ne deriva.

Le decisioni ascritte alla terza categoria vengono elaborate più di recente. La Consulta si pronuncia, in particolare, su una legge friulana, accusata di violare il principio costituzionale di eguaglianza del voto in quanto non computa gli elettori iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero (AIRE) nel *quorum* del cinquanta per cento richiesto per la validità dell'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti in cui si presenti una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate.

La Corte ritiene infatti che “la determinazione del *quorum* partecipativo prevista dalla norma censurata non incide, concernendo una condizione di validità del voto, sull'espressione dello stesso, ma attiene ad un momento precedente e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48, secondo comma”; non accoglie inoltre la censura in base alla quale l'effettività del diritto di voto sarebbe limitata dalla neutralizzazione dell'astensione degli elettori residenti all'estero, in quanto il non voto costituisce “una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico”, né quella per cui i cittadini residenti all'estero, qualora votino, vengano computati nel *quorum* dei votanti, ritenuta priva di fondamento. Specifica ancora la Corte che la previsione del regime speciale trova giustificazione, in una realtà ad elevato tasso di emigrazione come quella friulana, proprio nella logica di favorire “il puntuale rinnovo elettorale degli organi degli enti locali” (sent. 173/2005)⁶.

Singularmente, però, alcuni anni dopo la Consulta si esprime diversamente facendo salve le disposizioni, di segno opposto, dell'art. 71 comma 10 del TUEL (d.lgs. 267/2000) nella parte in cui subordinano la validità delle elezioni, nei Comuni piccoli in cui si presenti una sola lista, alla partecipazione al voto della metà degli elettori. La disposizione viene accusata di violare alcuni parametri costituzionali (fra cui gli artt. 3 e 48, comma 1), risultando anche irragionevole, nella parte in cui non esclude da tale *quorum* i cittadini iscritti all'AIRE. La Consulta rigetta la questione ammettendo che nel bilanciamento fra il diritto elettorale degli abitanti e quello dei residenti all'estero, la legge ha dato maggiore peso al secondo⁷, con una scelta che sarebbe opportuno rivedere ma che non risulta così manifestamente irragionevole da essere sanzionata in sede di giudizio di legittimità costituzionale (sent. 242/2012).

⁶ Secondo G. PASSANITI, *Il “non voto” dei friulani all'estero: l'annosa questione del Voto come “dovere civico” all'esame della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale*, 2005 ed E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1229, la Corte manifesta il proprio favor verso la conservazione del risultato elettorale e verso l'interesse pubblico al rinnovo degli organi di governo.

⁷ Accusa il provvedimento di “esporre alcuni cittadini a una sproporzionata responsabilità politica nei confronti di comunità già ferite da tassi di emigrazione molto alti” L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 3/2013.

Sostanzialmente, quindi, sino al 2014 le pronunce che utilizzano l'art. 48 come parametro per la legislazione elettorale degli enti locali vedono la Corte rigettare le censure prospettate forse nel tentativo non solo di non entrare in una sfera riservata al legislatore ma anche di non incidere su un sistema che pare garantire, nel suo funzionamento, una certa stabilità, come si avrà modo di ribadire anche in seguito.

3. Il sistema regionale prima del 2014

Il sistema elettorale delle Regioni diviene materia di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 122 Cost., dopo la riforma costituzionale del 1999⁸. Fra i principi fondamentali dettati dalla legge quadro vi è la prescrizione di un sistema elettorale che “agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze” (l. 165/2004, art. 4, comma 1, *a*). La normativa regionale in materia offre un panorama variegato dal punto di vista della tipologia degli interventi compiuti dai singoli legislatori (alcuni dei quali non hanno in realtà ancora provveduto ad una disciplina organica⁹), modicamente diversificato nelle scelte di base effettuate dagli stessi¹⁰ e sostanzialmente privo di radicali differenze nei risultati elettorali¹¹.

Se prima della sentenza 1/2014 la Consulta non ha modo di pronunciarsi in modo significativo sulla legislazione elettorale regionale alla luce del parametro dell'eguaglianza del voto, in alcune occasioni Essa è chiamata invece a delimitare gli ambiti di competenza fra tale legislazione, quella statale e lo statuto regionale. Questo si verifica anche a proposito dei membri dei Consigli regionali, la determinazione del cui numero viene linearmente ascritta alla competenza statutaria, in quanto “la composizione dell'organo

⁸ Sul mancato “trasferimento” di tale materia nell'art. 117, comma 3, v. A. RAUTI, *Il sistema di elezione dei Consigli regionali fra antiche e nuove questioni di “topografia costituzionale”*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 581, s.

⁹ Sulle vicende della Basilicata, F. BAILO, *La regione Basilicata e la legge elettorale “dimezzata”*, in *Diritti regionali*, 2017, pp. 241-249; su quelle del Piemonte G. BOGGERO-A. FUSCO, *Vent'anni senza Piemontellum: tra inerzia del legislatore e contenzioso elettorale*, *ibidem*, pp. 438-455.

¹⁰ Secondo P. MAZZINA, *Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, p. 76, la maggior parte delle Regioni ha optato per un modello misto con premio di maggioranza, sostanzialmente retaggio di una cultura bipolarista; ritengono invece che l'autonomia regionale in materia sia foriera di confusione A. FLORIDIA-F. SCIOLA, *Il “federalismo elettorale”, 10 anni dopo: il gioco vale la candela?*, in *Le Regioni*, 2015, p. 682. Dopo la sent. 1/2014 le Marche adeguano la propria legislazione prevedendo una soglia minima per far scattare il premio; altre Regioni riservano invece una quota di seggi alle minoranze, sul punto v. G. DI COSIMO, *Quando la politica si autolimita: realtà e finzione nella legge elettorale della Regione Marche*, *ibidem*, p. 687, mentre l'Emilia Romagna introduce il premio “sganciato” da una soglia minima di voti, A. CROSIO, *Nota redazionale sulla sentenza della Corte costituzionale n. 193 del 2015 in materia di premio di maggioranza e soglia di sbarramento della legge elettorale della Lombardia: quali implicazioni per i sistemi elettorali regionali?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2015, p. 7.

¹¹ Così P. FELTRIN-S. MENONCELLO, *Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una “crisi di legittimazione” annunciata*, in *Le Regioni*, 2015, p. 625.

legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione» (sent. 188/2011 e 3/2006)¹².

Alla luce di tali precedenti non può non risultare evidente la parziale contraddizione in cui incorre la Corte quando arriva a fare salva la legge statale (d.l. 138/2011, poi l. 148/2011) che stabilisce per le Regioni un numero massimo di consiglieri e di assessori proporzionale al numero dei loro abitanti. Adducendo anche la finalità del coordinamento della finanza pubblica, la pronuncia giustifica l’invasione della fonte statutaria delle sole Regioni ordinarie da parte della legge statale in nome del fatto che questa “mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati” (sent. 198/2012). Pur essendo infatti pacifico che la determinazione del numero dei consiglieri rientra nella struttura organizzativa delle Regioni, materia di competenza degli Statuti, è altrettanto vero che questi devono sottostare al vincolo dell’armonia con la Costituzione, da cui discende l’obbligo di rispettare le norme contenute negli artt. 48 e 51 Cost, considerati entrambi espressione del principio di eguaglianza.

Indubbiamente condizionata anche dalla congiuntura economica del momento, questa pronuncia pare attribuire al principio dell’eguaglianza del voto un peso preponderante nel bilanciamento con l’autonomia (e quindi con la possibilità di differenziazione) riconosciuta in materia alle Regioni. La conclusione sarebbe anche condivisibile se non risultassero anomali da un lato la deroga disposta (sulla base della gerarchia fra le fonti) per le Regioni speciali¹³, dall’altro lato il silenzio sul punto sia del legislatore costituzionale del 1999, sia del Governo, che avrebbe potuto impugnare i nuovi Statuti al momento del controllo preventivo; infine il fatto che il criterio della proporzione con il numero di votanti subisce delle

¹² Sent. 188/2011, che specifica “Di conseguenza, quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi”. Diversa la decisione dell’Ufficio elettorale presso la Corte d’Appello di Roma che, a seguito delle elezioni regionali del 2010, ha consentito l’attribuzione alla lista vincente di seggi aggiuntivi rispetto al numero previsto dallo Statuto mentre il suo omologo di Bari, investito di un’analogha questione, ha deciso in senso opposto, v. E. PAPARELLA, *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in *Rivista AIC*, 0, 2.7.2010. Un altro caso di delimitazione fra la competenza legislativa e quella statutaria si ha nella sent. 45/2011 in cui la Corte, dichiarando incostituzionale la legge elettorale della Basilicata in quanto adottata antecedentemente al nuovo Statuto, consolida l’idea che il sistema di elezione “si ponga in armonia con la forma di governo”, G. D’ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze n. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; sul punto v. anche la sent. 4/2010 e A. RAUTI-L. TRUCCO, “*Sistemi di elezione*” e “*materia elettorale*” nelle Regioni, in *Diritti regionali*, 2017, p. 200.

¹³ Sull’adeguamento a cui hanno comunque provveduto, seppure non sempre con i criteri imposti dal decreto, alcune Regioni speciali, v. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013, p. 483.

deroghe persino nell'assegnazione alle Regioni degli stessi Senatori, espressione di una delle due Camere del Parlamento nazionale¹⁴.

4. La svolta della Corte e le sue (tradite) aspettative sugli enti territoriali e sul Parlamento europeo

Come già anticipato, il primo intervento di accoglimento della Corte è quello compiuto dalla ben nota sentenza 1/2014 che costituisce una vera e propria svolta, non solo per l'utilizzo di uno strumento quasi inedito, almeno nella denominazione, e cioè il test di proporzionalità, ma anche, e soprattutto, dal punto di vista delle valutazioni sull'ammissibilità della questione che, oltre a risultare senza precedenti, forniscono un'interpretazione non del tutto lineare, almeno nella materia elettorale, del modello di giudizio in via incidentale previsto ed applicato in Italia sino ad allora¹⁵.

Nel merito la Corte, riprendendo quanto aveva già affermato nei giudizi di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo nel 2008¹⁶, dichiara incostituzionale il premio di maggioranza, previsto dalle leggi elettorali di Camera e Senato, come modificate dalla l. 270/2005, in quanto assegnato a prescindere dall'ottenimento, da parte della lista beneficiaria, di una soglia minima di voti. Il test di proporzionalità qui applicato porta a ravvisare "un'eccessiva divaricazione fra la composizione dell'organo della rappresentanza politica... e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, ... con la conseguente alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione", oltre a un pregiudizio eccessivo, in un sistema proporzionale, per le aspettative degli elettori sul valore delle loro scelte anche in uscita. Al Senato il difetto di proporzionalità è accentuato dall'inidoneità della disciplina al raggiungimento dell'obiettivo della stabilità governativa, in quanto l'attribuzione del premio avviene su base regionale¹⁷. Un ulteriore

¹⁴ G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità normative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2013, p. 110.

¹⁵ In proposito v., *ex plurimis*, T.F. GIUPPONI, *La "democrazia elettorale", tra rappresentatività e governabilità*, in *federalismi*, 1/2017, numero speciale; A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Giur cost*, 2014, p. 37, e, alla vigilia della sent. 35/2017, A. POGGI, *La Corte e la legge elettorale*, in *federalismi*, n. 15/2016; A. CIANCIO, *L'Italicum all'esame della Corte costituzionale: alcune osservazioni a sostegno dell'inammissibilità*, in *federalismi*, 2017, 2.

¹⁶ In occasione del giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum sulla legge elettorale, la Corte aveva lasciato intravedere che il principio per cui l'eguaglianza del voto rilevava solo in entrata avrebbe potuto essere messo in discussione nei casi in cui una legge consentisse gravi distorsioni della rappresentanza, sent. 15 e 16/2008, su cui v. *amplius* G. TARLI BARBIERI, *Le sentenze sui referendum "Guzzetta" tra (apparenti) conferme e (sostanziali) novità*, in *Giur cost*, 2008, pp. 200, s. e M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, in *forumcostituzionale*, 6.3.2008.

¹⁷ Accanto alle opinioni che attribuiscono un valore significativo ai contenuti della sent. 1/2014 (v. *ex plurimis* G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3/2013, secondo cui dalla stessa scaturisce "la riscoperta del valore costituzionale della rappresentanza politica") vi sono quelle che, leggendola in funzione del contesto politico in cui si cala, la ritengono dettata soprattutto dalla necessità di rendere inapplicabile

aspetto della nuova disciplina che costituisce oggetto di censura è quello delle c.d. liste bloccate, dichiarate incostituzionali per le modalità in cui sono previste dalla legge, ma sulle quali non ci si soffermerà.

All'indomani della sentenza 1/2014 una delle molteplici questioni su cui la dottrina s'interroga è se essa possa inaugurare un diverso filone giurisprudenziale anche in riferimento agli enti territoriali, alcune delle cui leggi vengono infatti prontamente sottoposte alla Corte. L'esito, però, è diverso.

La prima pronuncia ha ad oggetto la normativa regionale del Trentino Alto Adige sulle elezioni nei Comuni con più di 3000 abitanti, censurata nella parte in cui prevede che il premio di maggioranza venga attribuito alla lista (o coalizione di liste) collegata al candidato eletto Sindaco in assenza di una soglia minima di voti. Oltre ad altri parametri, tale disposizione violerebbe l'art. 48 in quanto assegnerebbe ai voti espressi per la lista o coalizione perdente un peso decisamente inferiore a quello dei voti espressi per la lista o coalizione vincente. Ricordando la funzionalità del sistema comunale (anche alla luce della previsione del turno di ballottaggio) alla governabilità dell'ente, la Consulta respinge le accuse e non esita a rimarcare l'intrinseca differenziazione che separa la normativa relativa agli organi politico-amministrativi dei Comuni trentini, e cioè il Sindaco e il Consiglio comunale, "titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta" da quella prevista per "le assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare". Il paragone fra i due organi sarebbe reso ulteriormente inopportuno sia dalla diversità delle dimensioni della circoscrizione, sia dall'impianto complessivo del sistema, costituito da un turno di votazione unico per le Camere e doppio per i Comuni (sent. 275/2014). Anche queste conclusioni prestano il fianco a numerose critiche. Non si può infatti ritenere "il diritto di voto a livello locale come geneticamente minore rispetto a quello espresso a livello nazionale", considerando l'importanza che i Comuni assumono sia nel disegno costituzionale tracciato dagli artt. 114¹⁸ e 118 Cost, in riferimento al complessivo impianto della Repubblica e al riparto delle funzioni amministrative, sia – e di conseguenza – per la Comunità di riferimento, per la quale spesso costituiscono anzi uno dei livelli di governo in cui la partecipazione al momento elettorale è più elevata.

La seconda pronuncia successiva alla svolta del 2014 concerne la legge elettorale lombarda della quale sono impugnate sia le disposizioni relative al premio di maggioranza, sia quelle concernenti la soglia di sbarramento¹⁹. Quanto alle prime (che assegnano alle liste collegate al Presidente della Regione un premio

una legge elettorale le cui "contraddizioni e irrazionalità non potevano più reggere", A. MORRONE, *L'egualianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur cost*, 2014, p. 54.

¹⁸ M. VILLONE, *La legge 52/15 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *costituzionalismo.it*, 2015, 1. Analogamente T.F. GIUPPONI, "Ragionevolezza elettorale" e discrezionalità del legislatore, tra egualianza del voto e art. 66 Cost, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 6/2017.

¹⁹ In proposito v. anche M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 2/2014.

rispettivamente del 55% dei seggi del Consiglio, se questo ottiene meno del 40% dei voti ovvero del 60%, se ne ottiene il 40% o di più), la Corte dichiara inammissibile la questione sulla base del concreto andamento della vicenda elettorale, in cui non si sono verificate le situazioni dubbie prospettate nel ricorso, con valutazioni senz'altro discutibili, se paragonate con quelle espresse nel 2014 in riferimento al livello statale, quanto alla rilevanza²⁰. Sul secondo punto (concernente l'esclusione per le liste provinciali il cui gruppo non ottenga nella Regione almeno il 3% dei voti se non collegato a un candidato presidente che ne ottenga almeno il 5%) la questione viene invece dichiarata infondata alla luce della coerenza di tale regola con la forma di governo regionale. La Corte coglie anzi l'occasione per affermare che la previsione delle soglie, espressione della discrezionalità del legislatore, si può giustificare in nome dell'esigenza di evitare un'eccessiva frammentazione politica e, quindi, di contribuire alla governabilità (sent. 193/2015). Un'altra soglia di sbarramento di ambito regionale era già stata sottoposta alla Consulta in riferimento alla legge elettorale calabrese che, prevedendo l'esclusione delle liste che non avessero ottenuto il 15% dei voti a livello regionale o il 4% se facenti parte di una coalizione e delle coalizioni che non avessero ottenuto il 15%, era accusata di provocare “una così marcata distorsione tra i voti espressi e il risultato finale in termini di seggi assegnati” che “finirebbe con il conferire ad una parte dei voti espressi un valore sostanzialmente “diverso” rispetto agli altri voti”. La modifica operata dallo stesso legislatore aveva però fatto venire meno l'esigenza di una pronuncia nel merito (ord. 285/2014).

La soglia di sbarramento costituisce oggetto di un dubbio di costituzionalità anche in riferimento al Parlamento europeo sulla cui legge elettorale, che la fissa al 4%, la Corte costituzionale si pronuncia per due volte, una antecedente e l'altra successiva alla svolta del 2014 (l. 18/1979 e successive modifiche fra cui l. 10/2009, che introduce la soglia). In entrambi i casi la questione è però dichiarata inammissibile sulla base o delle modalità della sua prospettazione, che risulta contraddittoria (sent. 271/2010²¹) o alla luce della disponibilità di apposite sedi giurisdizionali di tutela (sent. 110/2015, in cui la Corte si sofferma diffusamente ad esplicitare le differenze, quanto all'ammissibilità della questione, fra il caso in esame e il

²⁰ Secondo G. DEMURO, *La Corte e la tutela del diritto di voto*, in *federalismi*, 2017, 2, le motivazioni della sent. 193/2015 avrebbero dovuto portare alla dichiarazione d'inammissibilità della questione diventata poi oggetto della sent. 35/2017. Le valutazioni sulla rilevanza denoterebbero “una propensione [della Corte] a ritrarre il proprio sindacato dalla legislazione elettorale”, A.O. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Le Regioni*, 2016, p. 179 o, comunque, un “uso selettivo della rilevanza”, 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*, *ibidem*, p. 210.

²¹ In proposito G. FERRI, *Nuovi e vecchi problemi del sistema di elezione dei parlamentari europei: l'assegnazione dei seggi attribuiti con i resti e lo “spostamento” dei seggi da una circoscrizione all'altra*, in *Giur cost*, 2010, p. 3330, ricorda come la soglia del 4% fosse risultata strumentale all'esclusione di alcuni partiti dalla competizione del 2009.

precedente del 2014, relativo alle Camere del Parlamento²²). Sempre in riferimento alla clausola di sbarramento la legge viene impugnata anche nella parte in cui consente “solo alle liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalle minoranze di lingua francese della Valle d’Aosta, di lingua tedesca della Provincia autonoma di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia, di sottrarsi al limite della soglia di sbarramento del quattro per cento, se coalizzate con altra lista della stessa circoscrizione presente in tutte le circoscrizioni”, ponendole così in una posizione di ingiustificato vantaggio rispetto a quella delle altre minoranze linguistiche riconosciute. La questione è ancora una volta dichiarata inammissibile in riferimento sia alle modalità di prospettazione sia alla disponibilità di apposite sedi di tutela (ord. 165/2016).

Un altro aspetto della legislazione per l’Assemblea europea preso in esame dalla Consulta nella sopracitata sentenza del 2010 concerne la c.d. “traslazione” di seggi, su cui, affermando incidentalmente la necessità di contemperare il principio della proporzionalità politica con quello della rappresentanza territoriale, Essa dichiara l’inammissibilità della questione, riconoscendo che l’approvazione di soluzioni diverse rientra esclusivamente nella discrezionalità del legislatore (sent. 271/2010)²³.

Tutte le pronunce della Corte successive alla sentenza 1/2014, aventi ad oggetto la legislazione elettorale di livelli di governo diversi da quello statale, si risolvono quindi in dichiarazioni d’inammissibilità o d’infondatezza, lasciando quasi intendere che il Giudice delle Leggi voglia fare un passo indietro rispetto allo slancio di cui si era reso protagonista con tale pronuncia²⁴.

5. La conferma della nuova tendenza giurisprudenziale con la sentenza sul c.d. “*Italicum*”

Tale impressione viene però ben presto smentita dalla successiva sentenza 35/17 con cui la Corte prende in esame diversi aspetti della legge elettorale per la Camera dei Deputati (l. 52/2015, c.d. “*Italicum*”), in un giudizio che, quanto all’ammissibilità della questione, desta perplessità maggiori di quelle del precedente del 2014 in quanto riferito ad un atto normativo che non ha ancora trovato applicazione.

Nel merito la Consulta è chiamata a pronunciarsi in riferimento a taluni parametri, tra cui quello dell’eguaglianza del voto, su diversi aspetti disciplinati dalla legge e quasi sempre assolti. Tale è infatti la

²² Lamenta la lettura svalutativa del Parlamento europeo che emerge dall’ordinanza di rimessione S. LIETO, *Sulla questione di legittimità costituzionale della “soglia di sbarramento” della legge elettorale per il Parlamento europeo*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 7/2014.

²³ Secondo C. PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur cost*, 2010, p. 3324, il problema avrebbe potuto essere risolto con una pronuncia nel merito.

²⁴ In tal senso in riferimento alla sent. 275/2014 G. DELLEDONNE, “*Base proporzionale*” e premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige, in *Giur cost*, 2014, p. 4672; alla sent. 193/2015, S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Le Regioni*, 2016, p. 187; più problematicamente, in riferimento alla sent. 110/2015, A. ROMANO, *Accesso alla giustizia costituzionale ed eguaglianza del voto. Legittimazione delle corti e discrezionalità legislativa*, in *Diritto pubblico*, 2015, p. 503.

sorte delle disposizioni che prevedono il c.d. “slittamento” dei seggi fra le circoscrizioni; il meccanismo di attribuzione dei posti in Trentino Alto Adige; il fatto che la soglia cui subordinare il premio di maggioranza venga calcolata sui votanti anziché sugli aventi diritto, a proposito della quale, pur ammettendo che in periodi di forte astensionismo essa può comportare l’assegnazione del premio a una lista “che dispone di un’esigua rappresentatività reale”, la Corte dichiara che una scelta diversa potrebbe essere effettuata solo dal legislatore²⁵.

La sentenza prende poi in esame, seppur incidentalmente, anche la soglia di sbarramento, per quanto in particolare concerne il ricorso alla stessa unitamente al premio di maggioranza, ritenuto non manifestamente irragionevole in quanto la clausola può favorire “la formazione di un’opposizione non eccessivamente frammentata”, attenuando così i “disequilibri” provocati dal premio.

A proposito del premio, la Consulta fa salvo il meccanismo che ne subordina la concessione all’ottenimento del 40% dei voti, in quanto bilancia correttamente i principi della necessaria rappresentatività della Camera e dell’eguaglianza del voto, da un lato, con la stabilità governativa e la rapidità del processo decisionale dall’altro. Pur statuendo che la valutazione dell’entità della soglia cui subordinare la concessione del premio rientra nella discrezionalità del legislatore, sottraendosi al sindacato di costituzionalità, resta salvo il controllo di proporzionalità se questa è “irragionevolmente bassa”.

Analoga sorte non è riservata invece al turno di ballottaggio, accusato di riprodurre “un effetto distorsivo analogo” a quello individuato nella sentenza 1/2014, con uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività ed eguaglianza del voto. A questo proposito è singolare il fatto che, oltre a dichiarare fondata la questione, la Corte si premura di precisare che tale istituto è invece legittimo nei Comuni di maggiori dimensioni, in cui risulta coerente con una forma di governo caratterizzata dall’elezione diretta del vertice dell’esecutivo ed animata quindi da logiche diverse da quella statale²⁶. Mossa forse dall’intento di prevenire ricorsi che abbiano ad oggetto altre branche della normativa elettorale (come si era verificato dopo la sent. 1/2014), questa statuizione, non necessaria, denota anche la volontà di rimarcare la differenza fra lo Stato e gli altri livelli di governo.

Il secondo aspetto a cadere, nel 2017, è la possibilità che il candidato scelto in più collegi plurinominali opti per quello in cui risultare eletto. La Corte ritiene che la disposizione sia resa incostituzionale dalla mancanza di un criterio oggettivo, “rispettoso della volontà degli elettori”. Com’è noto, la legge 52/2015

²⁵ Riterrebbe invece opportuna, al fine dell’attribuzione del premio, la partecipazione di un numero minimo di elettori. A. SPADARO, *Sulla intrinseca “politicalità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *federalismi*, n. 5/2017.

²⁶ Ritiene che anche a queste elezioni andrebbe applicato il test di proporzionalità, in quanto un’eccessiva entità del premio comprometterebbe il principio di eguaglianza del voto, S. GIANELLO, *La legge elettorale davanti alla Corte costituzionale: alcune riflessioni a margine della sentenza 1/2014*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2014.

non troverà mai applicazione in quanto è stata sostituita dalla l. 165/2017 ma la sentenza 35 rimane una pietra miliare nella giurisprudenza in materia elettorale non solo in quanto consolida l'orientamento inaugurato con la sentenza 1/2014²⁷, accentuato anzi dal fatto che la legge sottoposta a questo secondo giudizio non è mai stata applicata, ma anche perché tende a sottolineare la differenza fra l'Assemblea parlamentare e le altre assemblee rappresentative nella delineazione del rapporto fra rappresentanza e governabilità.

6. Valutazioni conclusive

Fino a poco tempo fa, tutte le volte che si era trovata ad applicare alle leggi elettorali l'eguaglianza del voto come parametro del rapporto fra rappresentanza e governabilità, la Corte costituzionale aveva riscontrato la mancata lesione di tale principio, rimarcando il fatto che in quella materia le scelte erano rimesse al solo legislatore il quale, dato il tenore delle disposizioni costituzionali, godeva sul punto di un'ampia discrezionalità, sia quanto all'opzione del sistema, sia quanto a quella di eventuali correttivi allo stesso e di tutte le regole di contorno, come la delimitazione delle circoscrizioni e la distribuzione dei votanti fra le stesse²⁸. In taluni casi le pronunce del Giudice delle Leggi, che vertevano prevalentemente sul livello di governo locale, avevano però lasciato intuire che il compimento di scelte manifestamente irragionevoli avrebbe potuto provocare un più incisivo intervento in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

Sul solco di tale apertura, la Consulta è entrata invece più di recente nel merito delle scelte in materia elettorale, sanzionando con la declaratoria di incostituzionalità le previsioni normative che reputava manifestamente irragionevoli ovvero lesive della proporzionalità fra mezzi e fini ed andando in particolare a tutelare la rappresentatività - e quindi l'eguaglianza del voto - dall'applicazione di quegli istituti che ne imponevano un sacrificio eccessivo in nome delle esigenze della governabilità²⁹. Questo nuovo filone di

²⁷ Parla di "amplificazione degli effetti" della sent. 1/14 A. CHIUSOLO, *Una rilettura della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: dalla sent. 1/14 alla sent. 35/17, tra revirement e conferme*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 10/2017.

²⁸ Non si è mancato di rilevare che l'apparente "silenzio" della Costituzione non deve essere inteso come una delega in bianco in quanto dalla stessa si può comunque dedurre un quadro di riferimento, A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014. Sulla delimitazione dei collegi e la sua influenza nella determinazione del risultato elettorale v. A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quaderni cost*, 2015, p. 142 e, in relazione alla lista bloccata, A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

²⁹ Parla dell'attribuzione di una "solenne consacrazione" al diritto di voto da parte della sent. 1/2014 F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 1/2014, mentre A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, *ibidem*, individua come *fil rouge* della pronuncia la tutela del diritto di voto e, in particolare, "dell'intelligibilità del proprio voto".

interventi, che presenta non pochi risvolti problematici sia sull'interpretazione dell'ammissibilità della questione, per quanto in particolare concerne le leggi relative all'elezione del Parlamento nazionale, sia, in generale, per la difficoltà di determinare, in riferimento ad istituti come la soglia di sbarramento o il premio di maggioranza, quando una scelta possa essere considerata ragionevole o no³⁰, lascia anche emergere la presenza di significative, seppur in parte spiegabili, differenze fra i vari livelli di governo.

Benchè già nel 1968 la stessa Corte avesse affermato la validità del principio dell'eguaglianza del voto anche in riferimento all'elezione degli organi rappresentativi comunali o provinciali ("In materia di elettorato attivo l'art. 48, 2° c, Cost. ha, poi, carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato", sent. 96/1968), il suo intervento pare infatti modularsi diversamente a seconda che le disposizioni elettorali in questione riguardino il Parlamento statale, quello europeo o l'organo rappresentativo di un ente territoriale.

Sugli enti territoriali la giurisprudenza del Giudice costituzionale appare per certi versi contraddittoria: da un lato, l'eguaglianza del voto serve a giustificare un'invasione della competenza statutaria regionale in materia di forma di governo, sulla base del fatto che "tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati"; dall'altro lato essa tende a non costituire il presupposto per interventi di accoglimento della Corte su meccanismi elettorali apparentemente riproduttivi di scelte legislative che per il livello centrale sono state cassate. Risulta così ancor più incerta la delineazione degli aspetti della legislazione elettorale e della forma di governo degli enti territoriali che devono ritenersi condizionati dal vincolo costituzionale dell'eguaglianza del voto e, nel caso delle Regioni, del limite entro il quale tale vincolo possa incidere sull'autonomia statutaria e legislativa riconosciuta loro in materia. La recente giurisprudenza costituzionale sembra indicare che a tale principio si deve ispirare la determinazione del rapporto fra il numero degli elettori e quello degli eletti all'interno degli organi rappresentativi ma non chiarisce fino a che punto debba invece ritenersi condizionato il criterio con cui gli eletti vengono selezionati.

Non scevra di risvolti problematici pare, seppur all'interno di un contesto in parte diverso, la disciplina dell'elezione dell'Assemblea rappresentativa dell'Unione europea, ordinamento composto *sui generis* che lascia, in proposito, ampia autonomia agli Stati membri. Anche su questo livello la Corte ha dato prova

³⁰ Data infatti la legittimità sia del premio di maggioranza, sia della soglia di sbarramento, il problema rimesso alla discrezionalità legislativa e, dopo i recenti interventi, anche al controllo del Giudice delle Leggi, sta nel determinare proprio dal punto di vista numerico quando essi siano da considerare sproporzionati. Poco prima della sent. 1/2014 è stata ritenuta non percorribile l'opzione che sia la Corte a decidere la soglia minima di voti per far scattare il premio, E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di "supplenza" alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013. In tale pronuncia il Giudice delle Leggi avrebbe anzi lasciato notevoli margini d'incertezza sull'applicazione del test di proporzionalità, G. DEMURO, *La sostenibilità del premio di maggioranza*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 3/2014; G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur cost*, 2014, p. 31.

di un tendenziale *self-restraint* sia sul problema dello slittamento dei seggi fra le circoscrizioni elettorali, sia su quello della soglia di sbarramento.

Questa, almeno apparente, differenza di trattamento fra lo Stato e gli altri livelli di governo viene ricondotta a diversi ordini di motivazioni.

Il primo è legato alla sostanziale differenza che separa le Camere del Parlamento, uniche sedi della sovranità, dagli organi rappresentativi degli enti territoriali, il cui rilievo appare quindi minore; il secondo riconduce la legittimità di alcuni istituti alla loro coerenza con la forma di governo di Regioni e Comuni, le cui dinamiche giustificherebbero l'applicazione di meccanismi elettorali che a livello statale risultano incostituzionali³¹.

Un'ulteriore ragione, di carattere procedurale, potrebbe essere ravvisata nel fatto che per questi livelli di governo la tutela del diritto di voto può essere ricercata anche presso le apposite sedi giurisdizionali mentre in riferimento al livello statale il dettato dell'art. 66 Cost, che riserva alle Camere la soluzione delle controversie in materia, indurrebbe la Corte ad intervenire per evitare che un diritto fondamentale di tale portata ricada nelle c.d. "zone franche"³².

Quest'ultimo profilo si ravvisa anche nelle pronunce relative alla legge elettorale per il Parlamento europeo che, pur giustificando la dichiarazione di inammissibilità delle questioni sulla base delle modalità della loro prospettazione o alla luce della disponibilità di apposite sedi giurisdizionali di tutela, paiono in realtà riecheggiare, pur in forma tacita, quelle del *Bundesverfassungsgericht* nel far trapelare le differenze che dividono l'assemblea rappresentativa statale, la cui composizione è "in funzione del governo", da quella europea, in cui la funzione è della "mera rappresentanza"³³.

³¹ Per quanto concerne i Comuni, a proposito della sent. 429/1995 (v. *supra*) T.E. FROSINI, *Maggioranza e minoranze nella legge elettorale comunale*, in *Giur cost*, 1995, p. 3359, rileva che "la decisione sembra voler privilegiare... un sistema che, liberatosi dalla complessa mediazione partitica, ha per obiettivo prioritario la governabilità degli enti locali" mentre la centralità del collegamento con la forma di governo, che negli enti locali differisce dallo Stato, è sottolineata anche da E. MOSTACCI, *Il proporzionale con premio di maggioranza, tra omissioni costituzionali e disfunzioni della rappresentanza politica*, in *Giur cost*, 2014, pp. 4870, s. Analoghe considerazioni sono spese, per le Regioni, da 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. 3/2013, mentre reputa comunque problematica la mancanza di una soglia come presupposto per l'attribuzione del premio C. SPERANDII, *I sistemi elettorali regionali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2014. Del resto, la formula del *simul-simul* implicherebbe già di per sé, indipendentemente dall'ampiezza della maggioranza, una maggiore stabilità (M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Le Regioni*, 2015, p. 614), che non sarebbe opportuno valorizzare a scapito dei principi costituzionali, D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

³² Critica la differenziazione operata dalla Corte fra voto per il Parlamento e voto per il Parlamento europeo F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giur cost*, 2015, pp. 887, ss.

³³ A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 6.



Se dalle sentenze relative alle leggi elettorali statali si può quindi evincere che le esigenze legate alla governabilità non debbano in ogni caso prevalere su quelle legate alla rappresentatività³⁴, l'impressione è che negli altri livelli di governo il bilanciamento possa portare a risultati diversi, con esiti quantomeno discutibili in quanto anche i loro organi rappresentativi, seppur non detentori della sovranità, sono chiamati ad esprimersi su aspetti rilevanti della vita dei cittadini. Nella nota sentenza concernente il *nomen iuris* del Consiglio regionale ligure, pur ribadendo che “solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.)”, la Corte non manca infatti di riconoscere che “non può essere condivisa nella sua assolutezza” la tesi per la quale, “secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza” (sent. 106/2002).

Se è auspicabile quindi che il legislatore intervenga avvedutamente a livello statale, operando delle scelte che mantengano la giusta proporzione fra il fine di facilitare la stabilità governativa e quello, imprescindibile, di garantire la rappresentatività dell'Assemblea parlamentare, massima espressione della sovranità popolare, il medesimo obiettivo dovrebbe essere perseguito anche in riferimento agli altri livelli di governo, che rappresentano comunque un canale di partecipazione democratica per le popolazioni interessate, in attuazione del combinato disposto degli artt. 1, 5 e 48 della nostra Carta fondamentale.

³⁴ In proposito L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *forumcostituzionale Rassegna*, n. 1/2014, ricorda che mentre sul piano della rappresentatività vanno messi molti principi, su quello della governabilità c'è solo quello di agevolare, ma non assicurare, la costruzione di una maggioranza.