

FORMA DI GOVERNO REGIONALE E LEGISLAZIONE ELETTORALE\*

**LARA TRUCCO\*\* , FRANCESCA BAILO\*\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2.1. Il “sistema di elezione” per le regioni a statuto ordinario: l’art. 122 Cost., la sua attuazione da parte del legislatore statale e i chiarimenti della Corte costituzionale. – 2.2. *Segue*: il modello transitorio e la sua “sostanziale” adozione da parte dei legislatori regionali. – 2.3. Le regioni ancora in cerca di una “propria” disciplina: il Piemonte e la Liguria. – 3. Le regioni a statuto speciale: il particolare “caso” della Valle d’Aosta. – 4. Le elezioni regionali del 2020 e il loro “accorpamento” con le altre per un “*election day*”...a tutto (troppo?) campo.

**Abstract**

*The present analysis aims at assessing the “state of the art” of regional legislation on the electoral matter, after more than twenty years of the reform of Title V of the Constitution. This work focuses, in particular, on some persisting issues that, for a variety of reasons, characterize the regions of Piemonte and Liguria, on the one hand, and Valle d’Aosta, on the other hand. Attention is paid also to forthcoming regional elections, which ought to be carried out at the beginning of 2020 but, due to the ongoing health emergency, were postponed to September, in a very “crowdy” election day.*

**Suggerimento di citazione**

L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione al convegno «La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999» che si è tenuto l’11 dicembre 2019 nell’aula Falcone e Borsellino del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Verona. L’iniziativa rientra tra le attività del *team* di ricerca «Processi decisionali e fonti del diritto» del Progetto di Eccellenza MIUR 2018/2022 del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Verona.

Il presente contributo è frutto di una riflessione comune delle due Autrici, ma sono da attribuirsi specificamente a Lara Trucco i §§ 1 e 3 e a Francesca Bailo i §§ 2 e 4.

\*\* Professore ordinario in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Genova.

Contatto: [lara.trucco@unige.it](mailto:lara.trucco@unige.it)

\*\*\* Ricercatrice di tipo B in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Genova.

Contatto: [francesca.bailo@unige.it](mailto:francesca.bailo@unige.it)

### 1. Premessa

Nel ripercorrere, sia pure per linee sintetiche, a più di venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la legislazione regionale in materia elettorale<sup>1</sup>, al fine di coglierne gli aspetti più significativi (se non proprio innovativi) e per porne nel contempo in evidenza persistenti carenze, pare opportuno dar conto preliminarmente del quadro generale aggiornato, soffermandosi, successivamente sulle situazioni più critiche ossia, quanto alle regioni ordinarie, quelle di Piemonte e Liguria e, quanto alle regioni a statuto speciale, la Valle d'Aosta. Le prime due, infatti, sono ormai rimaste le sole a non essersi ancora dotate di una disciplina elettorale autonoma, mentre l'altra, pur avendo a più riprese regolato e innovato la materia, ha continuato a fare riferimento all'originaria forma di governo neo-assembleare.

Conclusivamente, quindi, si porterà l'attenzione sugli eventi più recenti ed attuali, che oltre ad altre quattro regioni ordinarie, riguardano anche due delle tre regioni già menzionate (Liguria e Valle d'Aosta), il cui rinnovo consiliare, programmato per primi i mesi del 2020, è stato fatto slittare, a causa dell'emergenza sanitaria, all'autunno.

#### 2.1. Il “sistema di elezione” per le regioni a statuto ordinario: l'art. 122 Cost., la sua attuazione da parte del legislatore statale e i chiarimenti della Corte costituzionale

Può, dunque, subito ricordarsi come l'aspirazione ad acquisire la capacità di introdurre in proprio nuovi meccanismi elettorali può farsi risalire almeno agli anni '90 del secolo scorso, proponendosi i vari legislatori regionali di superare una generalizzata situazione d'instabilità istituzionale. Occorrerà però arrivare al varo della l. cost. n. 1 del 1999 per vedere conferita alle regioni ordinarie la competenza concorrente in materia<sup>2</sup>, avendo “subito” solo qualche anno prima (con la l. n. 43 del 1995) l'intervento statale teso ad aggiornare il comune sistema elettorale (contenuto nella l. n. 108 del 1968), mercé un meccanismo più marcatamente ibrido in senso maggioritarizzante nella direzione del superamento del modello schiettamente proporzionalista precedentemente in voga.

Come si ricorderà, infatti, il sistema elettorale previsto dalla l. n. 108 del 1968 era basato su di un voto plurimo preferenziale categorico – cd. “di approvazione” –, nell'ambito di liste provinciali concorrenti di tipo “chiuso”, e vi si prevedeva l'impiego della formula *Hagenbach-Bischoff*, con eventuale recupero dei resti, in applicazione della formula *Hare*, nell'apposito collegio unico regionale. Mentre, come già accennato, l'intervento del 1995 sembrò assecondare

<sup>1</sup> Mentre per le inevitabili e interrelate ricadute che la medesima legislazione ha avuto sulla forma di governo regionale, si rinvia particolarmente ai contributi di S. CATALANO e di F. PALERMO.

<sup>2</sup> In virtù, com'è noto, della nuova formulazione di cui all'art. 122, comma 1, Cost.

“a Costituzione invariata”, la tendenza al superamento del sistema proporzionale, trovando poi, proprio con la l. cost. n. 1 del 1999 (all’art. 5), una transitoria copertura, laddove si è stabilito che, in attesa delle nuove leggi elettorali regionali, avrebbe dovuto procedersi all’elezione diretta e contestuale del consiglio regionale e del presidente della giunta regionale, il quale sarebbe stato candidato – ora anche formalmente<sup>3</sup> – capolista alla presidenza della regione nel cosiddetto “listino”. E ciò nell’ambito di una più ampia riforma costituzionale volta contestualmente ad attribuire (con le modifiche recate all’art. 123, comma 1, Cost.) alla potestà statutaria il compito di determinare la forma di governo regionale<sup>4</sup>.

In attuazione di tale rinnovato quadro costituzionale, il legislatore statale ha poi provveduto a fissare i principi fondamentali della nuova competenza concorrente all’art. 4 della l. n. 165 del 2004, disponendo, tra l’altro, che le regioni, debbano individuare un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale, assicuri la rappresentanza delle minoranze e determini la contestualità dell’elezione di Presidente, se designato a suffragio universale e diretto, e Consiglio, o, in caso contrario, la fissazione entro termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, dell’elezione (consiliare?) del Presidente e l’elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta.

Dal canto suo, la Corte costituzionale, con la sent. n. 151 del 2012, ha chiarito come, con l’espressione “sistema di elezione”, si debba fare riferimento “non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all’interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale [...], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)”, fino ad includervi “la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne”.

<sup>3</sup> Mentre con la l. n. 43 del 1995 la candidatura del capolista alla presidenza della regione era avvenuta in via di fatto, prevedendosene l’inserimento del nome sulle schede elettorali accanto ai contrassegni delle liste corrispondenti.

<sup>4</sup> Per ampi riferimenti dottrinali sia in ordine alla stretta connessione fra forma di governo e sistema elettorale, sia in ordine all’ampio dibattito sorto, in prima battuta, circa l’opportunità di scegliere lo statuto quale fonte ritenuta più idonea a regolare il sistema di elezione, cfr., per tutti, S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 43 ss.

Per converso, con la di poco successiva sent. 198 del 2012, la Corte, chiamata ad effettuare il controllo sul meccanismo di fissazione del “numero massimo” dei consiglieri e degli assessori regionali ai fini della collocazione delle Regioni nella classe di enti territoriali “più virtuosa”, ha finito per ribaltare la propria giurisprudenza in materia<sup>5</sup>, coll’affermare che un siffatto meccanismo ha carattere recessivo rispetto al principio di eguaglianza consacrato dall’art. 3 della Costituzione. Nel percorrimto di questa strada, essa ha, cioè, posposto le ragioni dell’autonomia – delle regioni a statuto ordinario – rispetto a quelle del bilancio, concludendo per la non violazione, da parte della norma impugnata, degli artt. 117, 122 e 123 della Costituzione, dato che la «disposizione censurata [...] nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati»<sup>6</sup>. Con ciò, a ben vedere, disponendo su quanto la l. cost. n. 1 del 1999 (e, successivamente, la l. cost. n. 3 del 2001) non aveva previsto: che spetti, in definitiva, al legislatore statale stabilire (oltre che la durata, anche) il numero di componenti degli organi elettivi regionali.

## 2.2. Segue: il modello transitorio e la sua “sostanziale” adozione da parte dei legislatori regionali

Ciò precisato, può ora osservarsi che il modello istituzionale “transitorio” statale, a distanza di più di venti anni, è stato accolto, sostanzialmente, da tutte le regioni ordinarie (v. la tabella che segue).

Fatto che, se può ricollegarsi alla difficoltà di soddisfare la previsione di rango costituzionale del cd. “*tandem* procedurale”, costituito dalla necessaria consequenzialità tra Statuto (*prius*) e legge elettorale (*posterius*)<sup>7</sup>, sembra aver trovato impulso soprattutto nella resa tutto sommato congeniale alla realtà regionale del suddetto regime transitorio, fungendo, per così dire, da disincentivo per la messa a punto tempestiva di normative autonome.

<sup>5</sup> Il riferimento è, in particolare, a Corte cost., sentt. n. 196 del 2003; n. 2 del 2004; n. 3 del 2006; n. 68 del 2010.

<sup>6</sup> Sul punto, e per maggiori approfondimenti, sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)), *Studi*, 2013.

<sup>7</sup> Per cui, significativamente, cfr. Corte cost., sentt. n. 4 del 2010 e n. 45 del 2011.

<b>REGIONE</b>	<b>FORMA DI GOVERNO</b>	<b>LEGGE ELETTORALE</b>
<b>ABRUZZO</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2007</a>	<a href="#">L.r. n. 9/2013</a>
<b>BASILICATA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2016</a>	<a href="#">L.r. n. 20/2018</a>
<b>CALABRIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 25/2004</a>	<a href="#">L.r. n. 1/2005</a>
<b>CAMPANIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 6/2009</a>	<a href="#">L.r. n. 4/2009</a>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 13/2005</a>	<a href="#">L.r. n. 21/2014</a>
<b>LAZIO</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2004</a>	<a href="#">L.r. n. 2/2005</a>
<b>LIGURIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2005</a>	
<b>LOMBARDIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2008</a>	<a href="#">L.r. n. 17/2012</a>
<b>MARCHE</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2005</a>	<a href="#">L.r. n. 27/2004</a>

<b>MOLISE</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. n.10/2014</a>	<a href="#">L.r. n. 20/2017</a>
<b>PIEMONTE</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2005.</a>	
<b>PUGLIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 7/2004</a>	<a href="#">L.r. n. 2/2005</a>
<b>TOSCANA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. 11 febbraio 2005</a>	<a href="#">L.r. n. 51/2014</a>
<b>UMBRIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 21/2005</a>	<a href="#">L.r. n. 2/2010</a>
<b>VENETO</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.r. n. 1/2012</a>	<a href="#">L.r. n. 5/2012</a>

Così, può segnalarsi che, se tutti gli statuti delle regioni ordinarie hanno scelto come forma di governo quella che può definirsi “del Presidente”, perché, per l'appunto, prevede la contestuale elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, le leggi elettorali regionali sinora approvate conservano l'impianto proporzionale in circoscrizioni corrispondenti al territorio delle province (previo il superamento di soglie di sbarramento) e l'esito maggioritario in sede regionale, recependo, altresì, la legislazione nazionale, anche integrativa, laddove “non disposto diversamente”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Inoltre, tutte stabiliscono che a indire le elezioni debba provvedere il Presidente della Giunta regionale e hanno adottato misure per favorire la parità di accesso alle cariche elettive, in attuazione dell'art. 117, comma 7, Cost. (così come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001). Per un quadro di sintesi delle singole leggi regionali elettorali, cfr., *amplius*, il Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Le leggi elettorali regionali. Quadro di sintesi*, 5 giugno 2020, n. 109 (reperibile all'indirizzo telematico [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0365.pdf?\\_1592119803131](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0365.pdf?_1592119803131)).

### 2.3. Le regioni ancora in cerca di una propria disciplina: il Piemonte e la Liguria

Le uniche a non aver ancora approvato una legge elettorale “*ad hoc*” (e per le quali, dunque, vige la disciplina transitoria dettata dalle ll. n. 108 del 1968 e 43 del 1995, nonché dall’art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 e dalla l. n. 165 del 2004) rimangono, dunque, la Liguria e il Piemonte, che si sono limitate a quantificare (al ribasso) le firme necessarie per la sottoscrizione delle liste elettorali<sup>9</sup>.

Ciò nonostante, il fatto che, soprattutto a ridosso dei rinnovi dei consigli e del vertice dell’esecutivo regionale, numerosi siano stati i progetti di legge presentati in dette regioni<sup>10</sup>. Si noti altresì come, in entrambi i casi, una qualche condivisione, tra le forze politiche in campo, è parsa trovarsi almeno sull’abolizione del c.d. “listino”, sull’introduzione di misure atte a favorire la rappresentanza di genere e, sostanzialmente, sul mantenimento di quella che è l’ossatura della legislazione statale transitoria. Tra i punti più “critici” vanno invece segnalati la distribuzione del premio di maggioranza e la definizione delle circoscrizioni elettorali: tanto da aver fatto arenare i lavori pervenuti ad uno stato più o meno avanzato.

Più nel dettaglio, in Piemonte si era giunti, nella precedente legislatura, alla proposizione di sei progetti di legge<sup>11</sup> incagliatisi però poi tutti, nel settembre 2018, presso la Commissione Bilancio e affari istituzionali del Consiglio regionale, infine, stabilendosi di ricorrere a consultazioni *on-line* a diversi soggetti istituzionali (tra cui l’Anci, le province e l’Uncem), ma rendendo così di fatto impraticabile l’approvazione di un testo unificato in tempo per le elezioni svoltesi a maggio 2019<sup>12</sup>.

Nella presente legislatura, si contano invece “solo” tre progetti di legge<sup>13</sup> al momento ancora in sosta presso la menzionata Commissione. Tra questi, il

<sup>9</sup> Al proposito, cfr., rispettivamente, l’art. 14 della l.r. Liguria n. 41 del 2014 nonché la l.r. Piemonte n. 21 del 2009.

<sup>10</sup> Per maggiori approfondimenti, cfr. E. GROSSO, *Il consiglio regionale e la legge elettorale*, in M. DOGLIANI, A.M. POGGI, J. LUTHER (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, 2018, 196 ss., nonché L. TRUCCO, *Quale sistema elettorale per la Regione Liguria?*, in P. COSTANZO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, 2011, 128 ss.

<sup>11</sup> Il riferimento è, in particolare, ai progetti di legge nn. 47, 107, 128, 304, 312, 322 e 326, tutti della X leg.

<sup>12</sup> Peraltro, cfr. le sempre attuali osservazioni di J. LUTHER, *I dubbi della democrazia regionale piemontese (prima e dopo la sentenza del Tar Piemonte del 9-15 gennaio 2014)*, in *Rivista Aic* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 4/2014, 7 marzo 2014, secondo cui “L’idea che il Piemonte meriti una legge elettorale migliore in grado di rivitalizzare la democrazia regionale è oggi un obiettivo condiviso più o meno da tutti, all’interno e all’esterno del Consiglio regionale. Il dubbio è che anche in questa legislatura non si riesca trovare un consenso sulla riforma e che oramai prevalga l’idea o la percezione che la legge elettorale debba servire al partito e non il partito servire (al)la legge elettorale”.

<sup>13</sup> Il riferimento è alle proposte di legge regionali nn. 12 e 32, entrambe presentate il 10 settembre 2019, nonché la n. 78, del 23 gennaio 2020.

p.d.l. n. 12 prevede che l'assegnazione dei 50 seggi avvenga sulla base di un sistema proporzionale con premio di maggioranza ma con garanzia delle minoranze (in modo che a queste vengano assegnati non meno di 15 seggi). Rispetto alla l. n. 43 del 1995, pur mantenendosi delle soglie di sbarramento, queste vengono stabilite non in modo alternativo ma cumulativo, in modo che non vengano ammesse al riparto dei seggi le liste circoscrizionali il cui gruppo non abbia raggiunto, nell'intera regione, il 2% dei voti validi e il cui candidato presidente non ne abbia conseguito il 5%. Il numero delle circoscrizioni elettorali (attualmente pari a 8) verrebbe, inoltre, ridotto a 4, garantendosi l'effettiva corrispondenza tra il numero dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione e quelli ottenuti dalle liste ivi presentate. La parità di genere verrebbe, infine, garantita per la campagna elettorale (con la preposizione del Co.re.com alla raccolta di eventuali segnalazioni e/o denunce sulla mancata ottemperanza alle azioni positive al proposito previste), oltretutto per l'accesso alle candidature (sia a livello di lista circoscrizionale, sia a livello di gruppi di liste, così che i due sessi non potrebbero essere rappresentati in misura superiore alla metà dei candidati).

Il p.d.l. n. 32 conserverebbe, invece, il riparto del territorio in otto circoscrizioni elettorali (la città metropolitana e le altre sette province), la distribuzione dei seggi sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti e le soglie di sbarramento così come già previste dalla l. n. 43 del 1995. La promozione della parità di genere verrebbe, poi, assicurata con l'impiego delle liste alternate e con il sistema della seconda preferenza, mentre il premio di maggioranza verrebbe assegnato in un numero variabile di seggi alla/e coalizione/i collegata/e con il presidente della giunta proclamato eletto a seconda che queste abbiano conseguito meno del 35%, tra il 35 e il 40% e oltre il 40% dei voti validi. La rappresentanza delle minoranze verrebbe, inoltre, garantita escludendosi la possibilità di assegnare alla maggioranza più di trentasette seggi, oltre a quello del Presidente.

Il terzo pdl (n. 78), con il precipuo obiettivo di garantire una più equilibrata rappresentanza della popolazione e del territorio, proporrebbe la suddivisione in 50 circoscrizioni uninominali (con un indice ai singoli comuni calcolato assegnando un valore del 75% della popolazione e del 25% al territorio e, a sua volta, moltiplicato per 50 (n. circoscrizioni) e diviso per 100, in modo da fornire a ciascun comune un "peso" percentuale. Per questa via, esemplarmente, al comune di Torino verrebbe attribuito un "peso" di 7,69 e, dunque, verrebbe ripartito in 8 circoscrizioni elettorali, corrispondenti integralmente ai collegi camerali uninominali a suo tempo determinati con il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 536.

Anche in Liguria, in vista delle elezioni che avrebbero dovuto svolgersi nel maggio 2020 (ma, come già accennato, posticipate, insieme ad altre, a settembre 2020), erano state presentate quattro proposte di legge (mentre una quinta

era stata immediatamente ritirata)<sup>14</sup>. Dopo un (vano) esame preliminare svolto da una Commissione ristretta istituita *ad hoc*, la Commissione Affari generali, Istituzionali e Bilancio avrebbe dovuto riunirsi al fine di verificare (nuovamente) la possibilità di approdarsi ad un testo unificato ma, anche qui, in assenza di un accordo tra le forze politiche, la riunione, privata addirittura di un numero sufficiente dei presenti per deliberare, è stata rinviata a data da destinarsi, rendendo impossibile l'approvazione di una riforma elettorale nei termini per la data inizialmente prevista per le elezioni (laddove, tra l'altro, si ricordi, l'art. 14, comma 3, dello St. Liguria prevede che la legge elettorale regionale e le sue eventuali modifiche sia approvata con la maggioranza qualificata dei due terzi dei consiglieri regionali).

Stante la condivisa scelta di abolire il cd. listino, alcune proposte di legge avrebbero voluto introdurre il ballottaggio per l'elezione del Presidente della Giunta con un premio di maggioranza variabile a seconda della soglia raggiunta al secondo turno, garantendo contestualmente un'ampia rappresentatività delle liste o coalizione di liste collegate con il candidato presidente non eletto (p.d.l. n. 262), mentre altre si limitavano ad attribuire un premio di maggioranza di 16 seggi (+1) alla lista e/o coalizione di liste collegate al candidato presidente proclamato eletto (p.d.l. n. 263) o 17 seggi (+1) nel caso fosse stata superata la soglia del 40% dei consensi (p.d.l. n. 268, che, peraltro, non avrebbe ammesso il voto disgiunto e che avrebbe voluto abolire i collegi provinciali in favore di un unico collegio regionale), o, ancora, si individuavano più soglie al raggiungimento delle quali modulare i seggi assegnati (p.d.l. n. 269).

Sulla situazione ligure è poi intervenuta una ricognizione effettuata dal Ministero per gli Affari regionali da cui è emersa la mancata attuazione delle disposizioni di principio dettate dalla l. n. 20 del 2016 (di modifica dell'art. 4 della l. n. 165 del 2004), sull'equilibrio della rappresentanza tra i sessi. Il rilievo, comune anche alla Puglia, ha motivato il richiamo alle due regioni nella riunione del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2020, ad introdurre, in vista della prossima tornata elettorale, almeno la seconda preferenza di genere e/o le quote di lista (per vero, occorre segnalare per la Liguria una certa condivisione nel prevedere, per l'appunto, la seconda preferenza, in combinato disposto con il meccanismo della "quota di lista" e, dunque, malgrado i tempi particolarmente stringenti, è possibile che almeno su questo fronte venga raggiunto un accordo).

<sup>14</sup> Il riferimento è, in particolare, alle proposte di legge regionale nn. 262, 263, 268 e 269, tutte presentate nella presente legislatura (X leg.). Una quinta proposta di legge, poi, era stata presentata personalmente dallo stesso presidente della Commissione ristretta, al fine di tentare una composizione delle ridette proposte all'esame, ma la stessa era poi stata immediatamente ritirata.

### **3. Le regioni a statuto speciale: il particolare “caso” della Valle d’Aosta**

Venendo alle regioni a statuto speciale, la normativa di riferimento è, com’è noto, costituita dalla l. cost. n. 2 del 2001, che, nel modificare le corrispondenti disposizioni statutarie, ha attribuito ad una apposita legge statutaria (approvata, cioè, con un *iter* aggravato) il compito di definire la forma di governo e il sistema di elezione sia del vertice dell’esecutivo, sia dei membri del consiglio regionale, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, oltretutto dello statuto medesimo.

Analogamente a quanto già previsto dall’art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 per le regioni ordinarie, la stessa legge costituzionale del 2001 ha posto le coordinate essenziali della forma di governo, stabilendo sia l’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale (e della provincia autonoma di Trento), contestualmente all’elezione dei membri dei rispettivi consigli regionali (e della provincia di Trento), sia il rispetto del principio del “*simul stabunt, simul cadent*”, con le due importanti eccezioni della Valle d’Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, per le quali è stata prevista, sia pur in via transitoria, l’elezione dei membri dell’esecutivo, ivi compreso il suo Presidente, in seno ai rispettivi consigli, al precipuo fine di tutelare le minoranze linguistiche in essi presenti.

A differenza, tuttavia, di quanto avvenuto per le regioni ordinarie, poi, tutte le regioni a statuto speciali si sono presto dotate di una disciplina elettorale autonoma (v. tabella che segue), anche qui, peraltro confermandosi – in linea di massima e sia pur con qualche variante – quanto disposto dalla stessa l. cost. n. 2 del 2001.

REGIONE	FORMA DI GOVERNO	LEGGE ELETTORALE
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L. cost. 31 gennaio 1963, n.1</a> (artt. 12, comma 2, e 34)	<a href="#">L.r. 18 giugno 2007, n. 17</a>
<b>SARDEGNA</b>	“Del Presidente” <a href="#">L.cost. 26 febbraio 1948, n. 3</a> (artt. 15, comma 2, e 35, comma 3)	<a href="#">L.r. 12 novembre 2013, n. 1</a>
<b>SICILIA</b>	“Del Presidente” <a href="#">R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455</a> (artt. 8- <i>bis</i> , 9 e 10)	<a href="#">L.r. 20 marzo 1951, n. 29</a>
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	<a href="#">d.PR. 31 agosto 1972, n. 670</a>	“Neoassembleare” <a href="#">L.p. Bolzano 19 settembre 2017, n. 14</a> “Del Presidente” <a href="#">L.p. Trento 5 marzo 2003, n. 2</a>
<b>VALLE D'AOSTA</b>	“Neoassembleare” <a href="#">L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4</a>	<a href="#">L.r. n. 3/1993</a>

In un tale contesto, può però segnalarsi che, se, ultima, in ordine di tempo, a dotarsi di una propria disciplina è stata la provincia di Bolzano (con la l. p. n. 14 del 2017 che, peraltro, essendo vincolata a quanto disposto dall'art. 47, comma 3, dello St., ha stabilito un sistema elettorale proporzionale, senza alcun

correttivo), a proporre i maggiori interrogativi, anche in vista della prossima tornata elettorale, sembra la Valle d'Aosta.

Quest'ultima, come già accennato, ha, infatti, in più occasioni modificato la propria legge elettorale del 1993 (in ultimo con la l.r. n. 7 del 2019<sup>15</sup>), passando da un sistema marcatamente proporzionale ad un sistema "misto", perché sono stati aggiunti diversi correttivi maggioritarizzanti, su di un unico collegio, senza però mai intervenire sulla forma di governo. Sul versante elettorale è stata, infatti, introdotta la c.d. "doppia soglia di sbarramento" (volta, cioè, ad escludere, le liste non in grado di raggiungere il primo quoziente elettorale e, dipoi, il secondo, calcolato in base ai risultati delle liste "avanzate") ed è stata prevista l'elargizione di un premio di maggioranza, a patto che la lista o il gruppo di liste riesca ad ottenere almeno il 42% dei voti validi<sup>16</sup>. La l.r. n. 7 del 2019 è poi intervenuta in diversi ambiti, tra cui la rappresentanza di genere (portando la percentuale della "quota di lista" dal 30% al 35%), l'abbassamento del numero di sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste e l'introduzione del limite di tre mandati consecutivi per i consiglieri regionali. Al fine di arginare possibili voti di scambio, infine, le preferenze sono state ridotte da tre a una ed è stato predisposto un inedito sistema di spoglio "semi-centralizzato" che ha sostituito un "conteggio frammentato nell'ambito di enti territoriali di piccole dimensioni e più facilmente «controllabili»"<sup>17</sup>.

Epperò, a detta evoluzione del sistema elettorale in senso maggioritarizzante non ha fatto, come si è già anticipato, da contraltare un qualche riequilibrio nei rapporti tra il consiglio e la giunta regionale, dal momento che, anzi, la forma neoassemblare ne è uscita in certa misura ancor più rafforzata per la possibilità, da parte dello stesso Consiglio regionale, di sfiduciare i singoli assessori e determinarne la cessazione dalla carica. A insidiare la stabilità degli esecutivi vi è poi (e, forse, ancor di più) il proliferare delle ipotesi di scioglimento consiliare anticipato, essendo state estese dalla stessa legge statutaria (e, in particolare, dalla l.r. n. 21 del 2007) fattispecie che, in punto di diritto, sarebbero state applicabili solo se si fosse scelta l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della giunta regionale, col risultato di aversi cambi di

<sup>15</sup> E, ancor prima, le ll. rr. n. 22 del 2007 e n. 16 del 2017.

<sup>16</sup> Si noti, peraltro, che la Valle d'Aosta, tra le prime, ebbe a prevedere un "doppio turno premiale" che poi fu preso a modello dalla legge per le elezioni politiche di cui alla l. n. 52 del 2015 (c.d. "*Italicum*") e che però fu dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sent. n. 35 del 2017. Proprio per non incorrere in una possibile analoga censura, si è, dunque, provveduto a modificare il premio di maggioranza così come risulta attualmente, con la l.r. n. 16 del 2017. Sul punto, e per maggiori approfondimenti, sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Valle d'Aosta*, Torino, 2020, 103.

<sup>17</sup> In questo senso, cfr. ancora, volendosi, L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, cit., 105.

giunta ogni circa otto mesi<sup>18</sup>. E, da ultimo, proprio l'incapacità dell'organo esecutivo di funzionare a motivo della mancata formazione di una maggioranza entro sessanta giorni ha condotto alle dimissioni del suo Presidente e al contestuale scioglimento anticipato del consiglio, determinando l'esigenza di un ritorno alle urne che, inizialmente previsto per il 19 aprile 2020<sup>19</sup>, è stato poi differito, per l'emergenza sanitaria in corso, al 10 maggio e ora ulteriormente rinviato a data da destinarsi<sup>20</sup>, (diversamente dalle altre elezioni regionali in Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania e Puglia, che si svolgeranno nel 2020 per la scadenza naturale della legislatura).

#### 4. Le elezioni regionali del 2020 e il loro “accorpamento” con le altre per un “election day”...a tutto (troppo?) campo

Col d.l. 20 aprile 2020, n. 26 (conv., con modif., dalla l. 19 giugno 2020, n. 59), si è disposto, in via eccezionale e a causa della pandemia, il rinvio di tutte le consultazioni elettorali previste per il 2020<sup>21</sup>, ivi comprese, dunque, quelle per il rinnovo dei Consigli regionali e per l'elezione del Presidente nelle regioni a statuto ordinario anzi dette.

Merita sul punto particolare attenzione quanto, in sede di conversione, è stato aggiunto dall'art. 1-*bis*, per cui, richiamandosi alla regola di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all'art. 7 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (conv., con modif., dalla l. 15 luglio 2011, n. 111), non solo si è stabilito di svolgere le ridette consultazioni elettorali in due giornate (una domenica e un lunedì successivo), ma anche che esse siano contestuali alle consultazioni per il *referendum* costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>22</sup>. Anche se,

<sup>18</sup> Per un più generale ripensamento sulla specialità regionale, anche alla luce di tali vicende, cfr., di recente, gli importanti spunti di riflessione forniti da G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)), *Liber Amicorum in onore di P. Costanzo*, 2020, 10 ss.

<sup>19</sup> Al proposito, cfr. il decreto del Presidente della Regione del 18 febbraio 2020, n. 54

<sup>20</sup> L'art. 14 della l.r. Valle d'Aosta 21 aprile 2020, n. 5, in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, in deroga a quanto previsto dall'art. 8, comma 2, della l.r. n. 21 del 2007, ha infatti fissato il termine entro il quale devono essere convocati i comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale, sciolto con il citato decreto del Presidente della Regione n. 54 del 18 febbraio 2020, nei novanta giorni successivi alla data di cessazione dello stato di emergenza sanitaria.

<sup>21</sup> E, quindi, oltre alle elezioni regionali di cui si è detto, di alcune elezioni parlamentari suppletive, di numerose elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali e, infine, di alcuni consigli provinciali e dei presidenti di Provincia.

<sup>22</sup> Si ricordi che sulla data del *referendum*, precedentemente fissata al 29 marzo 2020 con decreto di indizione del 28 gennaio 2020 (e poi revocato con analogo decreto del 5 marzo 2020), era già intervenuto l'art. 81 del d.l. n. 18 del 2020 (conv., con modif., dalla l. n. 27 del 2020) che, a motivo dell'emergenza sanitaria, in deroga a quanto disposto dall'art. 15, comma 1, della l. n. 352 del 1970, aveva prorogato il termine per l'indizione in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione

per vero, l'art. 7 del d.l. n. 98/2011 nulla dispone in ordine ad un “*election day*” che raduni due forme di consultazione così eterogenee e malgrado appaia abbastanza evidente che l'eventuale sovrapposizione di strumenti di partecipazione rappresentativa e di democrazia diretta potrebbe compromettere il libero e consapevole esercizio del diritto di voto.

Una votazione referendaria, per sua natura, può cioè produrre schieramenti trasversali alle coalizioni politiche e nel *referendum* di cui all'art. 138 Cost., in particolare, ad avviso della stessa Corte costituzionale<sup>23</sup>, il corpo elettorale dovrebbe intervenire come “istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici”. Dati tali differenti presupposti, come rilevato<sup>24</sup>, l'indizione di questa particolare forma di partecipazione popolare insieme alle altre consultazioni elettorali previste per la stessa occasione, potrebbe, dunque, farne sospettare un impiego a fini plebiscitari e, in definitiva, per legittimare la scelta politica effettuata dalla maggioranza parlamentare, sollevando gravi dubbi sotto diversi aspetti.

Ad ogni modo, anche volendo, ai nostri più limitati fini, prendere in considerazione solo le elezioni regionali, può ancora rilevarsi come l'abbinamento che ne è stato fatto con le elezioni amministrative veda solo sei regioni chiamate al voto (sette con la Valle d'Aosta), mentre le elezioni comunali, con Comuni anche di ampie dimensioni, sono parecchio numerose. Il che potrebbe, come segnalato, determinare il rischio di “un'alterazione territoriale nell'espressione del voto”, essendo presumibile che “dove si voterà per le consultazioni locali, il numero di partecipanti al voto sarà maggiore rispetto alle aree dove manca l'abbinamento ad altre elezioni”<sup>25</sup>.

Ma, soprattutto, se il d.l. n. 26 del 2020 nulla dispone in ordine alla data da fissarsi per il rinnovo del Consiglio e della Giunta regionale in Valle d'Aosta, coerentemente con una competenza esclusiva in materia della regione, per le regioni ordinarie stabilisce non solo che in deroga a quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della l. n. 165 del 2004, gli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo sia previsto entro il 2 agosto 2020 durino in carica cinque anni e tre mesi, ma anche che le relative elezioni si svolgano esclusivamente tra il quindicesimo e il sessantesimo giorno successivo al termine della nuova

dell'ordinanza che lo aveva ammesso (del 23 gennaio 2020) e, dunque, entro il 19 settembre 2020. Più in generale, sui contenuti della riforma, cfr. almeno il Volume di E. ROSSI (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020.

<sup>23</sup> Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 496 del 2000.

<sup>24</sup> Al proposito, cfr., *amplius*, V. DE SANCTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio Aic* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), 3/2020, 24 marzo 2020,

<sup>25</sup> In questo senso, cfr. ancora V. DE SANCTIS, *Il voto in tempo di emergenza*, cit., 21.

scadenza del mandato o nella domenica e nel lunedì successivo compresi nei sei giorni ulteriori. Il che parrebbe interferire con una competenza al proposito acquisita dalle regioni ordinarie in ordine alla fissazione non già del *dies ad quem* (su cui è pacifica la competenza esclusiva del legislatore statale) ma del *dies a quo*.

Così, solo per guardare alla disciplina stabilita nelle regioni ora interessate dalle consultazioni, può verificarsi che se la Toscana, la Campania e la Puglia hanno mantenuto il medesimo termine stabilito, ormai in via transitoria e cedevole, dal legislatore statale all'art. 3, comma 2, della l. n. 108 del 1968 (e, quindi, prevedono che lo stesso decorra dalla quarta domenica precedente al compimento dei cinque anni) e lo stesso vale in Liguria, ove come si è segnalato non è stata adottata alcuna legislazione elettorale regionale e per cui vale per necessità la disciplina statale, le Marche individuano invece come *dies a quo* il quindicesimo giorno precedente alla legislatura, non essendo quindi del tutto escluso (sia pur se altamente improbabile) che il Presidente della regione possa indire le consultazioni in una data diversa da quella stabilita per il c.d. "*election day*". Mentre sembrerebbe facilmente superabile, se non altro per ragioni strettamente temporali, quanto indicato dal legislatore Veneto e, cioè che fermo restando quanto previsto dalla legislazione statale, le elezioni regionali siano indette nel periodo che intercorre tra il 15 maggio e il 15 giugno.