

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo III

(Estratto)

**Vent'anni senza *Piromontellum*:
tra inerzia del legislatore e contenzioso elettorale***

di Giovanni Boggero

(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino)

e Alessia Fusco

(Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Genova;
Cultore della materia di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino)

(data di pubblicazione: 2 settembre 2017)

* Anche se i contenuti di questo articolo sono il frutto di una riflessione comune dei due autori, è possibile attribuire il paragrafo 2 a Giovanni Boggero e il paragrafo 3 ad Alessia Fusco. I paragrafi 1, 4 e 5 sono stati scritti congiuntamente.

Abstract

This paper aims to analyse the current “state of the art” of the electoral legislation for the Piedmont Region. Almost twenty years after the reform of the Title V of the Italian Constitution, in fact, Piedmont is one of the four Italian Regions that still have not enacted an own electoral law. In the light of this, specific consideration will be devoted to – primarily - State electoral legislation applying to Piedmont, also as to its compatibility with the Italian Constitution. At the same time, the ceaseless electoral litigation which has been dragging on in the Region since 2010 will be expounded so as to highlight the alarming situation of the Piedmontese democracy. In the end, some brief considerations will be drawn on a few recent proposals for a new regional electoral law (Piemontellum).

Keywords: Piedmont, Election System, Majority-Assuring System, Electoral Litigation, Regional Democracy

SOMMARIO: 1. Il “ritardo” piemontese e la disciplina in vigore – 2. L'applicazione del Tatarellum nella forma di governo piemontese 3. Alcuni profili salienti della legislazione elettorale di contorno nell'inquadramento complessivo del “sistema di elezione” – 4. Le vicende sub iudice: il caso piemontese, un «unicum nel panorama del contenzioso elettorale regionale» – 5. Conclusioni: il problema della democrazia regionale e le recenti proposte di un Piemontellum.

1. Il “ritardo” piemontese e la disciplina in vigore

In tema di legislazione elettorale, il Piemonte rientra nella lista delle Regioni “ritardatarie”, in quanto non ancora munita di un'autonoma e organica disciplina legislativa. Se il ritardo lucano e molisano può in qualche modo essere spiegato alla luce dell'adozione dello Statuto in tempi relativamente recenti, lo stesso non può dirsi per il Piemonte e per la vicina Liguria, stanti le ragioni che saranno prese in considerazione.

A seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, il legislatore piemontese si è, infatti, limitato ad approvare, in un primo tempo, la legge regionale 23 marzo 2000, n. 22 (*Norme di prima attuazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*), recante «Disciplina sull'esecutivo regionale», la quale ha anticipato parzialmente il contenuto della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, con la quale è stato finalmente adottato lo «Statuto della Regione Piemonte».

Lo Statuto reca una, invero debole e minimalistica, attuazione degli artt. 122, co. 1 e 123, co. 1 Cost., bilanciando il più possibile i rapporti inter-organici tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta regionale, ma senza prevedere disposizioni specifiche in ordine al sistema di elezione, di

competenza della fonte legislativa. A questo proposito, l'applicazione del regime transitorio, disegnato dall'art. 5, co. 1 della evocata legge costituzionale n. 1/1999, non si è ancora esaurito, atteso che, a fronte dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, il Piemonte non si è ancora dotato di una legge elettorale ai sensi dell'art. 17, co. 3 StR. Per tale ragione, al pari delle altre Regioni a Statuto ordinario cui sopra si è fatto cenno, anche nella Regione Piemonte trova perdurante applicazione la legge statale 17 febbraio 1968, n. 106, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (cd. *Tatarellum*).

Più precisamente, il legislatore regionale ha solo parzialmente esercitato la propria potestà legislativa residuale in materia elettorale *ex art.* 117, co. 4 Cost. con l'approvazione della legge regionale 29 luglio 2009, n. 21 (*Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali*), la cui concreta applicazione ha contribuito ad alimentare il già di per sé complesso contenzioso riguardante l'autenticità delle sottoscrizioni.

Scopo del presente lavoro è analizzare lo “stato dell'arte” della legislazione elettorale piemontese a quasi vent'anni dall'approvazione della riforma costituzionale del 1999. Dopo una breve disamina del rapporto che intercorre tra Consiglio e Presidente della Giunta regionale nello Statuto piemontese, si abbozzerà, prima, una breve analisi della formula elettorale regionale, avendo cura di segnalare i possibili profili di incostituzionalità e, in seconda battuta, si presenterà la legislazione di contorno, con particolare riguardo al regime dell'incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità, alla disciplina della presentazione delle liste elettorali e, infine, al tema dei vitalizi dei consiglieri regionali.

Non si mancherà di verificare lo “stato di salute” della democrazia regionale piemontese alla luce dell'incessante contenzioso che rischia di provocare una delegittimazione permanente del momento elettorale, specie avendo riguardo alle “scosse telluriche” generate dalle vicende *sub iudice* in seguito alle tornate elettorali del 2010 e del 2014. In conclusione, si proverà a ragionare sui risultati emersi nell'analisi condotta e a formulare qualche considerazione critica.

2. L'applicazione del Tatarellum nella forma di governo piemontese

Lo Statuto della Regione Piemonte non si discosta dall'impostazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, confermando anzi la scelta operata dal novellato art. 122, co.

5 Cost. per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, elezione che si svolge contestualmente a quella per il Consiglio (art. 50, co. 1 StR).

Mentre, tuttavia, quest'ultimo rappresenta "il Piemonte" (art. 26, co. 1 StR), il Presidente è statutariamente chiamato a rappresentare "la Regione" (art. 51, co. 1 StR). Al di là delle varie interpretazioni tese a differenziare le due forme di rappresentanza, sembra in realtà doversi concludere per una sostanziale parificazione dei due organi, entrambi chiamati a rappresentare la comunità territoriale piemontese nel suo insieme¹. Tale elemento discende direttamente dalla scelta statutaria per una forma di governo neo-parlamentare, la quale, per il tramite del principio inderogabile del cd. *simul stabunt, simul cadent*, previsto dall'art. 126, co. 3 Cost., lega indissolubilmente i due organi e postula quindi un loro equilibrio politico-rappresentativo.

Una simile scelta statutaria inerente la forma di governo, ancorché sostanzialmente obbligata dalla Costituzione², rischia di rendere alquanto scontata la scelta della formula elettorale da parte del legislatore regionale, il quale, come mostrano d'altronde le leggi approvate in altre Regioni, non potrà probabilmente discostarsi molto da quella del regime transitorio ancora vigente in Piemonte.

In particolare, per quanto riguarda il Consiglio, l'art. 17, co. 2 StR stabilisce che esso «è eletto a suffragio universale e diretto, con voto, libero, uguale, personale e segreto, da tutti i cittadini che hanno compiuto la maggiore età e che risiedono nel territorio della Regione». Mentre il co. 3 chiarisce che per "sistema di elezione" di cui all'art. 122, co. 1 Cost. si devono intendere le «norme sulla composizione, l'elezione, le cause di ineleggibilità, di incompatibilità, di decadenza dei Consiglieri», il co. 4 specifica che «la legge elettorale e le sue modifiche sono approvate con la maggioranza dei tre quinti dei Consiglieri assegnati al Consiglio».

Tale riserva di legge aggravata concerne l'approvazione della legge elettorale, o meglio di qualsiasi legge, anche parziale, inerente il "sistema di elezione" nell'accezione estensiva fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentt. nn. 151/2012 e 196/2003). Da un punto di vista procedurale, la legge elettorale è adottata conformemente all'*iter* delineato dal Regolamento del Consiglio, il quale prevede una disciplina specifica per l'iscrizione dei punti all'ordine del giorno, la durata degli interventi sugli articoli, la presentazione e la votazione degli

¹ Così: E. GROSSO, *Il Consiglio regionale e la legge elettorale*, in M. DOGLIANI, A. POGGI, J. LUTHER (a cura di), *Diritto costituzionale della Regione Piemonte*, in corso di pubblicazione; A. POGGI, *Forma di governo e processi normativi*, in F. PIZZETTI e A. POGGI (a cura di), *Lo Statuto della Regione Piemonte*, Torino 2006, 13 ss.

² Così P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2016, 162-164.

emendamenti (artt. 95-98 Reg.). Ad oggi, una maggioranza così ampia, anche se inferiore a quella stabilita, ad esempio, nella vicina Liguria (cfr. art. 14, co. 3 dello Statuto della Regione Liguria), non si è mai coagulata intorno a un progetto di legge elettorale condiviso dalle forze politiche rappresentate in Consiglio (vedi *infra* § 5). Pertanto, il Consiglio regionale piemontese è tuttora eletto sulla base del regime transitorio di cui all'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, il quale richiama e in parte corregge la legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come a sua volta emendata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (cd. *Tatarellum*)³.

Per quanto riguarda il Presidente, l'art. 50, co. 1 StR prevede che esso sia «eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale, di cui è componente, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale regionale». Al contrario, il Vicepresidente della Giunta e gli assessori non sono eletti, ma nominati direttamente dal Presidente, eventualmente anche al di fuori dei componenti del Consiglio (art. 50, co. 3 e 5 StR).

A prescindere dal requisito della contestualità dell'elezione dei due organi (scelta obbligata a partire dalla conferma dell'elezione diretta del Presidente della Giunta; sul punto cfr. Corte costituzionale sent. n. 12/2006), lo Statuto piemontese non fissa comunque vincoli particolari quanto alla formula elettorale, né per l'elezione del Consiglio, né per quella del Presidente. Né, d'altra parte, sarebbe competente a farlo, atteso che, in base a una ormai costante giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte costituzionale sent. n. 2/2004), lo Statuto non solo non può determinare direttamente, anche se soltanto in parte, il sistema elettorale, ma non può neanche lontanamente «prefigurarlo». L'unico strumento per «orientare» in qualche modo la scelta del legislatore elettorale riguarda la conformazione statutaria della forma di governo. Tuttavia, una volta che lo Statuto abbia optato per l'elezione diretta del Presidente della Giunta, le opzioni inerenti la formula elettorale rimangono tutto sommato abbastanza limitate. Essa, infatti, dovrà essere adottata sulla base della necessità di garantire al Presidente un'ampia maggioranza consiliare e molto difficilmente potrà quindi prescindere dalla previsione di premi di maggioranza.

In ogni caso, lo Statuto piemontese non individua nemmeno vincoli ulteriori in materia elettorale: esso non definisce i poteri degli organi della Regione a seguito dell'annullamento delle

³ L'art. 5, co. 1 della legge costituzionale 1/1999 ha stabilito soltanto due correzioni alla legge elettorale previgente, ossia la qualificazione del capolista dei listini regionali come candidato alla Presidenza della Regione e l'elezione a consigliere regionale del candidato alla Presidenza della Regione più votato dopo quello risultato eletto.

elezioni regionali e non disciplina le modalità di indizione delle elezioni, ma si limita ad attribuire il potere di indizione al Presidente della Giunta (art. 51, co. 1 StR); né, ancora, disciplina le modalità di svolgimento della cd. verifica dei poteri al momento dell'insediamento degli organi neoeletti (materia lasciata alla disciplina regolamentare interna al Consiglio, Capo IV, artt. 16-21 Reg.), ma si limita a stabilire che la Giunta per le elezioni riferisca sulle operazioni elettorali al Consiglio, al quale spetta poi adottare un provvedimento con propria deliberazione (art. 36, co. 2 StR).

Viceversa, lo Statuto è la fonte che individua il numero dei consiglieri regionali da eleggere (art. 17, co. 1 StR), in origine fissati in sessanta e oggi, dopo l'approvazione della legge statutaria 21 marzo 2013, n. 3, in non più di cinquanta. Al riguardo, giova ricordare che tale novella è stata adottata in attuazione di una norma di legge statale, *rectius* del decreto-legge 13 agosto del 2011 n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*), convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale, all'articolo 14, co. 1, lett. a), stabiliva che tutte le Regioni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, individuassero un numero massimo di consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta, proporzionale alla popolazione e, in particolare, prevedeva che per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti, tra cui rientrava anche il Piemonte, tale numero fosse uguale o inferiore a cinquanta.

Sulla base della normativa in vigore, quaranta dei cinquanta consiglieri totali sono eletti sulla base di liste provinciali concorrenti, mentre gli altri dieci sono eletti con sistema maggioritario, sulla base di liste regionali concorrenti (art. 1, co. 2 e 3 della legge 23 luglio 1995, n. 43). Con riguardo ai quaranta consiglieri, l'elezione avviene con scrutinio di lista e riparto proporzionale dei seggi su base provinciale, calcolato con il metodo del quoziente rettificato. A tal fine, prima della convocazione dei comizi elettorali, è il Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto, a stabilire la ripartizione dei seggi per ogni circoscrizione provinciale in proporzione al numero degli abitanti di ciascuna Provincia con il metodo del quoziente intero e dei più alti resti.

Tale metodo tende a sovrarappresentare leggermente le Province a maggiore densità, in particolar modo Torino e Cuneo e a sottorappresentare quelle meno popolose, in particolar modo il Verbano-Cusio-Ossola, sicché rimane allo stato ancora motivo di discussione quale metodo sia opportuno utilizzare al fine di una ripartizione più equa dei seggi sul territorio regionale. Ad oggi, sulla base del decreto del Presidente della Giunta regionale 12 marzo 2014, n. 20, la ripartizione prevede che ventuno seggi siano assegnati alla circoscrizione provinciale di Torino, cinque a quella

di Cuneo, quattro a quella di Alessandria, tre a quella di Novara, due ad Asti, Biella e Vercelli e uno soltanto alla circoscrizione del Verbano-Cusio-Ossola. In ogni Provincia ogni lista provinciale è collegata con una lista regionale contrassegnata dal medesimo simbolo e reca un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere nella circoscrizione, ma comunque non inferiore a un terzo. L'elettore ha a disposizione un'unica scheda sulla quale esprimere il voto sia per la lista provinciale, sia per quella regionale.

I primi quaranta seggi sono attribuiti sulla base di un unico voto di preferenza manifestato dall'elettore. La legge non prevede, invece, un meccanismo che consenta all'elettore di esprimere una preferenza di genere. Allo stato, soltanto la legge statale 2 luglio 2004, n. 165 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*), che fissa i principi fondamentali per l'adozione di leggi elettorali regionali, così come recentemente modificata all'art. 4 dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, contiene alcuni principi per garantire il principio delle pari opportunità nella rappresentanza dei Consigli regionali⁴. Tuttavia, al Piemonte continua ad applicarsi la normativa entrata in vigore anteriormente, ossia il *Tatarellum*, il quale non prevede meccanismi di sorta volti a promuovere la parità di genere. V'è da domandarsi se una tale lampante distonia rispetto alla disciplina di tutte le altre leggi elettorali vigenti (la n. 215/2012, la n. 65/2014 e la n. 52/2016) sia giustificabile sulla base di uno scrutinio di ragionevolezza/razionalità, ma soprattutto alla luce del combinato disposto dei parametri di cui agli artt. 51, co. 1 Cost. (così come novellato dalla legge costituzionale n. 1/2003) e 117, co. 7 Cost. (come introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001).

Per quanto riguarda, infine, i listini regionali, essi servono al fine di garantire al Presidente della Giunta quella maggioranza che, laddove non si facesse ricorso al sistema maggioritario, difficilmente potrebbe essergli assicurata, così mettendo a rischio il funzionamento della forma di governo neo-parlamentare. I restanti dieci dei cinquanta seggi totali vengono, infatti, attribuiti con metodo maggioritario sulla base di listini regionali concorrenti. Ogni listino regionale non è soltanto collegato ad almeno una lista provinciale, ma è necessariamente collegato a un candidato Presidente. Mentre l'elettore può esprimere una preferenza nel voto di lista provinciale, nel voto di lista regionale, trattandosi di lista bloccata, non può esprimere alcuna preferenza. Al più, l'elettore è libero di esprimere un voto disgiunto (vietato invece nelle Marche e in Abruzzo), optando per un candidato

⁴ Al proposito, si veda, in passato, la proposta di legge regionale n. 674, presentata in Consiglio regionale il 17 novembre 2004 (Giuliana Manica & altri).

Presidente diverso dalla lista provinciale prescelta. I dieci seggi sono di regola attribuiti in blocco alla lista regionale che ottiene il maggior numero di voti (secondo il meccanismo *first-past-the-post*), ma soltanto qualora le liste provinciali ad essa collegate abbiano ottenuto una percentuale di seggi inferiore al 50 per cento. In tal caso, il premio garantirà al Presidente una maggioranza del 60 per cento. Qualora, invece, le liste provinciali abbiano raggiunto da sole il 50 per cento, la lista regionale collegata eleggerà soltanto cinque dei propri candidati, mentre gli altri cinque saranno eletti proporzionalmente tra le liste provinciali non collegate alla lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti. In tal caso il premio consentirà al Presidente di disporre di una maggioranza del 55 per cento.

Tale meccanismo, ad oggi replicato nella legge elettorale calabrese e in quella laziale, ha suscitato svariati dubbi di costituzionalità in dottrina, da un lato, sotto il profilo della sua proporzionalità/adequatezza, atteso che il premio rischia di favorire la frammentazione interna alle coalizioni di maggioranza rendendole meno coese, finendo quindi per destabilizzare, più che rafforzare il Presidente della Giunta; dall'altro, soprattutto sotto il profilo della sua ragionevolezza, perché l'attribuzione del premio è maggiore laddove la coalizione raccolga un minor numero di voti (un fenomeno che il Tribunale costituzionale di Karlsruhe definisce *negatives Stimmgewicht*), in deroga al principio dell'uguaglianza del voto⁵.

Ulteriori dubbi di costituzionalità si appuntano nei confronti della misura del listino bloccato sul totale dei seggi assegnati (pari al 10 per cento o, al massimo, al 20 per cento) e della sua compatibilità con la libertà del voto dell'elettore date le dimensioni ampie, del tutto coincidenti con la Regione stessa, della circoscrizione in cui il listino è presentato. Perplessità si addensano, infine, anche nei confronti della disposizione legislativa in base alla quale il premio è attribuito a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima, elemento ritenuto essenziale dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per evitare una sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa e rispettare il principio dell'uguaglianza del voto di cui agli artt. 3 e 48, co. 2 Cost.⁶. Al riguardo, giova rilevare che, nella sua sentenza n. 193/2015, la Corte costituzionale non è entrata nel merito della

⁵ A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sent. costituzionale n. 1/2014. Problemi e prospettive*, Napoli 2014, 159-160.

⁶ Così Corte costituzionale, sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, ma in passato si vedano anche le sentt. nn. 13/2012 e 15 e 16/2008. Nel caso di specie, si pone poi anche il problema della compatibilità del regime transitorio con i principi fondamentali di cui alla legge n. 165/2004 quale parametro interposto di cui all'art. 122, co. 2 Cost.

questione, ritenendo che, almeno laddove il premio sia assegnato ad una coalizione di liste che abbia superato il 40 per cento e abbia ottenuto un numero maggiore di preferenze rispetto al candidato Presidente, non si riscontrino gli effetti distorsivi richiamati in ordine all'uguaglianza del voto.⁷

Da ultimo, il *Tatarellum* prevede una soglia di sbarramento tale per cui non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto, nell'intera Regione, meno del 3 per cento dei voti validi, a meno che esso sia collegato a una lista regionale che ha superato la percentuale del 5 per cento (art. 7 della legge 23 luglio 1995, n. 43). Anche tale meccanismo parrebbe risultare distorsivo dell'uguaglianza del voto, dal momento che consente l'attribuzione di seggi a liste minuscole, scarsamente rappresentative dell'elettorato, per il solo fatto di essere collegate a una lista regionale che ha superato lo sbarramento. La *ratio* della governabilità, ossia di rafforzare il più possibile il Presidente della Giunta "costruendogli" intorno una maggioranza stabile, finirebbe così inevitabilmente per riverberarsi negativamente sulla rappresentatività dell'organo consiliare e, in ultima istanza, sul principio dell'uguaglianza del voto in uscita⁸.

Nondimeno, nella già menzionata sent. n. 193/2015, la Corte costituzionale ha rilevato come un meccanismo analogo, stabilito dalla legge elettorale lombarda n. 17/2012, fosse «coerente con la forma di governo regionale (...) la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*». Nella forma di governo neoparlamentare la legge elettorale deve, infatti, fornire meccanismi adeguati, tra cui si annoverano anche le soglie di sbarramento, per rinsaldare il vincolo tra i due organi rappresentativi. Né si può argomentare che la soglia prevista dal *Tatarellum* abbia natura diversa rispetto a quella della legge lombarda oggetto della questione di legittimità costituzionale, ma anzi, come ha ricordato la Corte in un *obiter* della medesima sentenza, essa deve valutarsi come un meccanismo del tutto analogo. Se, dunque, la questione della compatibilità costituzionale del premio di maggioranza resta ad oggi impregiudicata, a diversa conclusione pare doversi giungere con riferimento alla disciplina della soglia di sbarramento *de qua*.

⁷ A. COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 12 novembre 2015 e sull'ordinanza di rimessione del T.A.R. Lombardia vedi anche M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: simul stabunt simul cadent?*, in www.forumcostituzionale.it, 15 gennaio 2014.

⁸ R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 2013, n. 3 (www.nomos-leattualitaneldirtitto.it).

Infine, occorre ancora rilevare come il premio non sia in realtà nemmeno in grado, da solo, di assicurare una maggioranza consiliare a un candidato Presidente. Per tale ragione, la legge statale prevede un cd. doppio premio di maggioranza che consiste nell'attribuzione di seggi aggiuntivi al gruppo di liste collegato al Presidente della Giunta eletto, il quale non abbia raggiunto la maggioranza assoluta dopo l'attribuzione del premio di maggioranza derivante dal listino (art. 15, nn. 6-7-8 della legge n. 108/1968). Tale disciplina sembra oggi doversi ritenere non più applicabile, non tanto per via dell'abrogazione tacita ad opera del già evocato d.l. n. 138/2011, il quale è più che altro rilevante laddove si debba circoscrivere la potestà statutaria delle Regioni al fine di ricondurla nei limiti dell'"armonia con la Costituzione", quanto in virtù della riserva di competenza statutaria, in base alla quale lo Statuto piemontese ha ridotto il numero di consiglieri senza prevedere esplicitamente alcuna riserva di seggi aggiuntivi⁹.

In conclusione, la questione se i dubbi di illegittimità costituzionale sopra evocati con riferimento al *Tatarellum* abbiano un qualche fondamento resta di difficile soluzione, stante la sostanziale diversità della forma di governo in cui opera il sistema elettorale regionale rispetto a quello statale. A questo proposito, la Corte costituzionale ha sinora mostrato un approccio molto prudente, volto a ridimensionare la portata della propria giurisprudenza concernente la legge elettorale politica e a sottolinearne la differenza con quelle adottate per gli enti territoriali (da ultima si veda la sent. n. 35/2017, § 9.2 del *Considerato in Diritto*). La presunzione di consonanza politica tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio determinata dall'investitura contestuale dei due organi e rafforzata dalla clausola *simul stabunt, simul cadent* è in grado di fugare gran parte dei dubbi sopra esposti¹⁰.

⁹ Sulla non applicabilità della disciplina *de qua* per violazione della riserva di competenza statutaria da parte della legge regionale si veda in passato: T.A.R. Lazio II Sez. *bis*, sentenze nn. 32494 e 32495 del 27 settembre 2010 e Consiglio di Stato, Sez. V, sentenze nn. 163 e 165 del 13 gennaio 2011, reperibili in <http://www.giustizia-amministrativa.it/> e successivamente anche: Corte costituzionale, sent. n. 188/2011, sulla quale si veda A. FUSCO, *Settanta savi e non più uno. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 188/2011*, in *Rass. parl.*, n. 4/2011, 1020 ss. Secondo A. RAUTI, *op. cit.*, 164, vi sarebbe incostituzionalità sopravvenuta della disciplina transitoria tanto per violazione della legge statale che, come osservato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 198/2012, esplicita un principio costituzionale, quanto per violazione dell'art. 123, co. 1 Cost. per interposto Statuto regionale. Per E. GROSSO, *op. cit.*, invece, vi sarebbe abrogazione tacita della disciplina transitoria da parte del d.l. n. 138/2011.

¹⁰ S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 1 febbraio 2016.

Nondimeno, laddove l'applicazione concreta del premio di maggioranza all'interno di un sistema a formula proporzionale dovesse sfociare in una eccessiva compressione della rappresentanza politica, la Corte potrebbe forse adottare uno *standard* di giudizio simile a quello finora utilizzato per la legge elettorale politica. D'altra parte, quand'anche si considerasse il premio di maggioranza come realmente imposto dal regime transitorio vigente, esso dovrebbe pur sempre armonizzarsi con il principio della necessaria rappresentatività politica dell'organo consiliare, sicché, in presenza di consensi relativamente bassi per le liste collegate a quella del Presidente (cioè, ad esempio, al di sotto del 40 per cento) o comunque inferiori ai suffragi raccolti dal Presidente e, quindi, in presenza di un alto numero di voti disgiunti, la ragionevolezza del premio potrebbe essere posta seriamente sotto scacco¹¹.

3. Alcuni profili significativi della legislazione elettorale di contorno nell'inquadramento complessivo del "sistema di elezione"

«Una connotazione estensiva del sistema di elezione regionale»¹², così come disegnata dalla giurisprudenza del giudice delle leggi, non può non tenere in debito conto alcuni aspetti afferenti alla c.d. "legislazione elettorale di contorno". A questo riguardo, il Piemonte reca taluni profili di rilievo, di cui è utile dare conto, sebbene nell'ambito di queste rapide notazioni.

In tema di incompatibilità, ineleggibilità e incandidabilità – profili di prim'ordine nel disegno complessivo del sistema di elezione regionale, non a caso definiti, da attenta dottrina, «regole (...) assai delicate, in quanto pongono vincoli giuridici al libero dispiegarsi delle dinamiche del gioco politico, proprio nel momento-chiave del sistema democratico, che è quello elettorale»¹³ – la Regione si rifà al dettato nazionale, oltre che alle previsioni statutarie. Proprio in virtù del carattere fondamentale di tali istituti, sarebbe forse auspicabile che il legislatore regionale se ne occupasse.

¹¹ M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1/2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei "tre porcellini" post Porcellum*, in *le Regioni*, 3/2014, 489 ss.

¹² Cfr. A. RAUTI, L. TRUCCO, "Sistemi di elezione" e "materia elettorale" nelle Regioni, in www.dirittiregionali.org, 193.

¹³ N. LUPO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli 2009, 61.

Non va sottaciuto, inoltre, che la patologia del sistema di elezione legata ai casi di ineleggibilità genera sovente contenzioso, con vicende assai peculiari: non di rado il giudice va a ripristinare “in zona Cesarini” situazioni patologiche. È quanto accaduto di recente per il consigliere Maurizio Raffaello Marrone, di cui il Tribunale di Torino aveva accertato l’ineleggibilità in data 22 settembre 2014, ossia pochi mesi dopo la tornata elettorale del 25 maggio 2014. L’ordinanza era stata confermata dalla Corte d’appello di Torino con sentenza n. 1870 del 2016; contro tale atto era stato intentato ricorso presso la Corte di Cassazione, che è stato di recente rigettato con sentenza n. 18227 del 2017. Su queste basi, l’effetto di decadenza dalla carica per Marrone si è prodotto quasi alla fine della legislatura in corso, con inevitabili ripercussioni sulla fiducia della comunità elettorale regionale nel momento elettorale e, più in generale, nelle istituzioni.

Un profilo significativo, anche per le vicende a esso connesse, è dato invece dalla disciplina della presentazione delle liste elettorali. Per vero, si tratta di uno dei pochi segmenti della legislazione elettorale di contorno disciplinati direttamente dal legislatore piemontese, che vengono pertanto a sottrarsi alla disciplina nazionale¹⁴. La legge regionale 6 agosto 2009 n. 21 ha introdotto un regime di deroghe all’obbligo di presentazione delle sottoscrizioni¹⁵. In deroga all’art. 9 della legge n. 108 del 1968, l’assenza di sottoscrizione è statuita per tre categorie specifiche di liste: si va dalle liste di partiti – o di gruppi di partiti – che si presentino alla tornata elettorale con un proprio contrassegno e che abbiano ottenuto almeno un seggio nelle ultime elezioni regionali, nazionali o europee, alle liste contraddistinte da contrassegno singolo o composito (art. 1, co. 1 lett. *a*) – sia che si tratti di liste afferenti a partiti o movimenti rappresentati da gruppi consiliari che sedessero in Consiglio, indette le elezioni (art. 1, co. 1, lett. *b*), che, infine, di liste le quali, nello stesso momento, abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento con tali gruppi (art. 1, co. 1, lett. *c*). La legge fu introdotta quasi a fine legislatura: come rilevato da attenta dottrina¹⁶, il dato non è trascurabile, attese le indicazioni fornite dalla Commissione di Venezia sull’immodificabilità degli elementi fondamentali del diritto

¹⁴ Come osserva J. LUTHER, *La legislazione e il contenzioso regionale delle elezioni regionali piemontesi del 2010*, in *Rass. Parl.*, 3/2011, 63, la legge in questione rappresenta l’esito dei lavori per una legge elettorale regionale avviati in quegli anni in seno al Consiglio.

¹⁵ Riferimenti puntuali in L. TRUCCO, *Le elezioni regionali piemontesi davanti ai giudici*, in *Rass. parl.* 3/2011, 687 ss.

¹⁶ Cfr. J. LUTHER, *La legislazione*, cit., 633.

elettorale nel corso dell'anno precedente le consultazioni elettorali¹⁷, ai fini della stabilità del diritto elettorale. La deroga non era passata inosservata ed era stata oggetto di doglianza presso il giudice amministrativo di primo e secondo grado. In questa sede, i ricorrenti avevano anche presentato istanza di rimessione alla Consulta di una questione di legittimità costituzionale della legge *de qua*, censurandone in particolare l'art. 1, comma 1, lett. c) per violazione del principio di uguaglianza, nella parte in cui esentava dall'obbligo di sottoscrizione il capogruppo consiliare che, con autonoma lista, appoggiasse un candidato Presidente diverso da quello sostenuto dalla lista del partito di cui era stato capogruppo¹⁸.

Da ultimo, la disciplina degli assegni vitalizi da erogare ai consiglieri regionali risulta articolata e composita. L'ultima fonte ad aver introdotto disposizioni espresse sul punto è la n. 5/2017, recante «Misure di trasparenza in materia di assegni vitalizi». Appunto la trasparenza è stata la finalità precipua dell'intervento del legislatore in questa materia, preoccupato di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1). In questa prospettiva, sono dettate disposizioni che regolano la pubblicazione dei dati relativi ai beneficiari di assegno vitalizio (art. 2) e dei dati relativi alla restituzione e alla rinuncia dei contributi versati ai fini dell'assegno vitalizio (art. 3).

Risalendo cronologicamente, nell'anno 2016 il Consiglio aveva inaugurato la propria attività legislativa con l'approvazione di una legge fondamentale ai fini della ricostruzione del profilo della legislazione elettorale di contorno qui in rilievo: la legge n. 1, infatti, rubricata «Riduzione dei costi della politica», veniva disegnata come l'intervento di modifica alla legge regionale 13 ottobre 1972 n. 10, fonte principe nel quadro normativo regionale in tema di determinazione delle indennità spettanti ai membri del Consiglio e della Giunta regionale, nonché di altre leggi regionali relative all'indennità di fine mandato e al funzionamento dei gruppi consiliari.

¹⁷ Cfr. *Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee guida e rapporto esplicativo*, adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della 52^a sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002), reperibile *on line* all'URL [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ita](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ita), 10: «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria».

¹⁸ Cfr. T.A.R. Piemonte, sent. n. 3136/2010 e Consiglio di Stato, sent. n. 8145/2010, citate anche in S. PENNICINO, *L'insostenibile leggerezza dei ricorsi elettorali regionali: la tornata del 2010 e la mancata tutela di un bene giuridico dalla natura incerta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2013, 940 ss.

L'esigenza di contenimento dei costi si profila come il *leitmotiv* di molti interventi del legislatore regionale¹⁹, che si pongono in linea con le richieste di attenzione alla spesa pubblica più volte formulate in sede centrale agli enti locali e alle Regioni.

4. *Le vicende sub iudice: il caso piemontese, un «unicum nel panorama del contenzioso elettorale regionale»*²⁰

Se vi è una Regione in Italia in cui, di recente, il contenzioso elettorale ha generato episodi estremamente intricati, questa è proprio il Piemonte. Negli ultimi anni, le elezioni del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale sono, infatti, state nel mirino della giustizia elettorale. Nelle due tornate elettorali regionali del 2010 e del 2014, la proclamazione dei candidati eletti è stata oggetto di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo, con esiti intriganti. La patologia delle due vicende elettorali si caratterizza per un prevedibile carattere fotocopia della seconda rispetto alla prima. Non potendo qui ripercorrere le pur interessanti fasi giudiziarie di entrambe, si cercherà di focalizzare l'attenzione su alcuni elementi salienti, limitandoci a considerare il filone relativo all'autenticità della sottoscrizione delle liste. Dell'applicazione della legge regionale n. 21/2009 si è, invece, già detto sopra.

Nel 2010, veniva impugnato dal Presidente della Giunta uscente, Mercedes Bresso, l'atto di proclamazione degli eletti dell'Ufficio Elettorale Centrale con il quale, in data 9 aprile 2010, era stata proclamata l'elezione del Presidente della Giunta regionale, Roberto Cota, e del listino e si era presa atto dell'avvenuta proclamazione dei consiglieri regionali per la Regione Piemonte, a seguito della consultazione elettorale tenutasi nei giorni 28 e 29 marzo 2010. In seguito alle consultazioni del 2014, che aveva visto vincitori Sergio Chiamparino e i raggruppamenti di centro-sinistra, l'ex consigliere provinciale leghista Patrizia Borgarello impugnava l'atto di proclamazione degli eletti. Nel primo caso, la vittoria era stata proclamata sulla base di uno scarto minimo di voti – poco meno di diecimila –; nel secondo, la differenza era, invece, di gran lunga maggiore.

¹⁹ Cfr. anche Legge Regione Piemonte n. 16 del 27 dicembre 2012, *Norme di riorganizzazione della Regione Piemonte ai fini della trasparenza e della riduzione dei costi*.

²⁰ Così L. TRUCCO, *Le elezioni piemontesi*, cit., 681.

La vicenda del contenzioso elettorale legato all'ultima tornata è ancora *in fieri*. Il T.A.R. Piemonte, sebbene sia stata accertata in via definitiva la falsità di firme *inter alia* con riferimento alla lista provinciale "PD Chiamparino Presidente" da parte del Giudice penale, non ha ancora ritenuto di poter correggere il risultato delle elezioni, occorrendo che il giudice del ricorso elettorale proceda alla modificazione del verbale di proclamazione degli eletti. A tale modificazione si perviene soltanto all'esito di una specifica attività di cognizione, non in mera conseguenza del giudicato penale che abbia dichiarato la falsità di firme, il quale anzi nulla dice in ordine agli effetti che le rilevate falsità produrrebbero sull'atto di proclamazione degli eletti. Per il resto, le statuizioni del giudice penale non sarebbero, comunque, di per sé idonee ad invalidare il provvedimento di ammissione delle liste alla competizione elettorale del 2014, dal momento che le firme dichiarate false sarebbero troppo poche per portare il numero di sottoscrizioni valide sotto la soglia prevista dalla legge. L'opportunità di attendere l'esito del giudizio civile discenderebbe, infine, anche dalla pendenza dell'incidente di esecuzione instaurato da alcuni fra i consiglieri regionali resistenti, il quale potrebbe concludersi con la revoca delle statuizioni che il Giudice penale ha sinora pronunciato²¹.

In parte diverso è, invece, quanto avvenuto nella controversa *querelle* giudiziaria legata alla falsità delle sottoscrizioni concernenti le consultazioni elettorali del 2010. In quell'occasione, infatti, Roberto Cota e il suo listino avevano riportato la vittoria sulla base di appena 9286 voti. La pleora di contestazioni dedotte dalla *ex* Presidente Mercedes Bresso dinanzi all'organo giurisdizionale amministrativo di prime cure aveva interessato ben 76188 voti, coinvolgendo quattro liste, sulla base di diversi motivi. Dal 2011 al 2014 si erano così avvicendate pronunce di segno contrapposto da parte del T.A.R. Piemonte e del Consiglio di Stato. La svolta processuale si ebbe solo nel 2014, in seguito a un'ulteriore complicazione dell'*iter* processuale.

Anche in questa sede, il carosello processuale fu arricchito dal "terzo tipo"²² di azioni esperite, stavolta *sub iudice penali*. La falsità delle firme della lista "Pensionati per Cota" fu, infatti, contestata dinanzi al giudice penale che emise sentenza di condanna per la commissione del reato di falso nei confronti di un consigliere regionale²³. La condanna fu poi confermata in appello nel 2013 e, nello

²¹ T.A.R. Piemonte, sent. 15 maggio 2017, n. 608.

²² «(...) "il terzo" (dopo il giudizio amministrativo e quello civile) e ad oggi "più fruttuoso", dei "sottofiloni" concernenti la "falsità delle firme"»: così: L. TRUCCO, *Le elezioni regionali piemontesi davanti ai giudici*, in *Rass. parl.*, 3/2011, 703 ss.

²³ Trib. pen. di Torino, sent. 30 giugno 2011.

stesso anno, la Cassazione rese definitivo il verdetto. Su queste basi, l'esperimento dell'azione in sede penale aveva complicato il quadro processuale, ponendo il problema del rapporto con il giudizio amministrativo. Dal canto suo, il supremo organo di giustizia amministrativa aveva rimesso al competente organo di primo grado la scelta se tenere in conto o no le valutazioni del giudice penale. Il T.A.R. Piemonte optò per la prima soluzione: la condanna in sede penale aveva così fatto da detonatore all'annullamento delle elezioni pronunciato dal giudice amministrativo di prime cure nel 2014.

Proprio con riferimento al punto in oggetto si è creata una situazione analoga alla vicenda del contenzioso relativo alle elezioni del 2014. Anche nel 2010, infatti, gli esiti del giudizio penale e la relativa declaratoria di falsità delle firme ivi accertata ebbero ingresso nel giudizio amministrativo nei limiti del suo oggetto. Soltanto l'esito è stato, ad oggi, differente: mentre in virtù della sentenza parziale del maggio 2017, il T.A.R. ha ritenuto di non potere (ancora) apprezzare gli effetti delle statuizioni del Giudice penale nel giudizio amministrativo, nel caso del 2010, l'accertamento di falsità contenuto nella sentenza penale ha determinato la nullità del provvedimento di ammissione della lista "Pensionati per Cota" alle elezioni e, a sua volta, la nullità del verbale di proclamazione degli eletti, provocando così l'annullamento delle elezioni *tout court*. È ipotizzabile, invece, che, nel caso delle elezioni del 2014, il giudice amministrativo, quand'anche accerti la nullità del provvedimento di ammissione della lista provinciale "PD Chiamparino Presidente", non annulli le operazioni elettorali, ma dichiari soltanto la sostituzione dei candidati illegittimamente eletti con quelli che avrebbero avuto diritto di esserlo, una soluzione che pare forse più consona stante lo scarto elettorale consistente tra i raggruppamenti facenti capo a Sergio Chiamparino e quelli facenti capo a Gilberto Pichetto Fratin. Ancora una volta, comunque, la giustizia elettorale sarebbe inidonea a distinguersi per tempestività nel dare rimedio a situazioni patologiche.

5. Conclusioni

Quali, dunque, le prospettive del "sistema di elezione" piemontese? La fase di stallo in cui versa la Regione Piemonte si deve all'incapacità della maggioranza politica presente in Consiglio regionale di trovare un accordo su cui fondare le opzioni in tema di legislazione elettorale. Ad oggi,

sembra anzi prevalere l'interesse al mantenimento dello *status quo*, atteso che la formula elettorale in vigore è funzionale a uno scacchiere politico ancora di stampo bipolare. Una qualche insoddisfazione per gli esiti penalizzanti del voto potrebbe però presto manifestarsi, laddove la presenza di una terza forza politica dotata di consensi significativi, come ad esempio il M5S, dovesse affermarsi in tutta la Regione.

Ad oggi, nel dibattito politico piemontese è emersa soprattutto la difficoltà di costruire dei collegi elettorali che non centralizzassero la rappresentanza nella provincia capoluogo a scapito delle altre. Problema, questo, che, di là dall'ulteriore e connessa difficoltà costituita dalla maggioranza qualificata richiesta dallo Statuto, è il dato che condiziona l'approvazione di una legge elettorale anche nella vicina Liguria. È evidente come questo profilo estremamente critico sul piano tecnico comporti una notevole difficoltà perché si raggiunga un accordo sul piano politico.

In passato, si contano, comunque, un paio di iniziative di un qualche rilievo volte a superare l'impasse derivante dall'asimmetria nella rappresentanza territoriale. La prima iniziativa, la proposta di legge regionale n. 292 del 2012, presentata dall'allora Presidente del Consiglio regionale, Davide Gariglio (PD), mirava a risolvere il problema, eliminando il listino regionale e accorpando le otto circoscrizioni territoriali in quattro nuove circoscrizioni (Torino; Alessandria + Asti; Cuneo, Biella + Novara + Vercelli + VCO), idealmente corrispondenti ai cd. quattro quadranti, intorno ai quali si va da tempo costruendo il sistema amministrativo regionale. Oltre a prevedere disposizioni precise in materia di parità di genere (art. 7), la proposta stabiliva poi un premio di maggioranza senza soglia minima (art. 23) e individuava una doppia soglia di sbarramento per ogni lista circoscrizionale pari al 2 per cento dei voti, nella misura in cui tale lista fosse collegata a un candidato Presidente che avesse superato il 5 per cento dei voti (art. 6).

Il disegno di legge, ispirato a una ripartizione dei seggi di stampo proporzionale, mirava a garantire una migliore rappresentanza del Consiglio regionale, che prescindesse da liste bloccate, pur senza rinunciare all'esigenza della governabilità, essenziale in una forma di governo neo-parlamentare²⁴.

²⁴ Per quanto riguarda le proposte di legge elettorale nella precedente legislatura si ricordino in particolare: la proposta n. 654 del 12 luglio 2004 (*Valerio Cattaneo & altri*), la proposta n. 581 del 16 ottobre 2003 (*Carmelo Palma & altri*) e la proposta n. 547 del 10 luglio 2003 (*Pietro Marcenaro & altri*).

Più problematica è risultata, invece, la proposta presentata nel 2013 dall'UNCCEM Piemonte, in ordine alla quale la Commissione di Garanzia della Regione ha reso un parere molto critico circa la sua coerenza statutaria²⁵. In particolare, il disegno di legge mirava alla divisione del territorio in cinquanta circoscrizioni uninominali al fine di garantire un peso maggiore nella rappresentanza di territori meno popolati, specialmente quelli a conformazione montana. A questo proposito, la Commissione di Garanzia aveva rilevato come la proposta di legge non si ponesse come «obiettivo la protezione delle minoranze linguistiche, né di entità amministrative a bassa densità di popolazione quali ad es. le comunità montane e collinari», ma si fondasse su un mero fattore geografico, assegnando i comuni alle singole circoscrizioni elettorali sulla base di un “peso” che era la risultante di un indice costruito per il 75% sul criterio della popolazione residente e per il 25%, invece, su quello della superficie del territorio. In tal modo, in diversi casi, il peso di alcune circoscrizioni si discostava dal peso medio circoscrizionale provinciale per più del trenta per cento, mettendo perciò in serio pericolo l'uguaglianza del voto.

Ad oggi, comunque, le perplessità maggiori le hanno destinate non tanto le ipotetiche disposizioni di norme elettorali future, quanto piuttosto l'applicazione delle (poche) norme elettorali regionali in vigore, la confusione generata dalle quali è stata certamente contraria alla certezza che avrebbero inteso perseguire (il riferimento è, *in primis*, alla legge regionale 21/2009); certezza che, per vero, dovrebbe essere lo scopo precipuo di una legge regionale che detti regole chiare in ordine al “sistema di elezione”.

²⁵ Commissione di Garanzia, parere 19 luglio 2013, n. 1, reperibile al seguente link: http://www.consiglioregionale.piemonte.it/web/media/files/parere_19luglio2013.pdf.