

## Materia elettorale: la Corte tiene ancora la regia anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014)

(di Lara Trucco)

SOMMARIO: 1. *Premessa*. – 2. *A proposito dell’“eguaglianza del voto”* – 3. *E del premio di maggioranza* – 4. *“In cauda venenum...”*.

### 1. *Premessa*

Se la sent. n. 1 del gennaio 2014 della Corte costituzionale è stata una pronuncia certamente innovativa in materia elettorale, come dimostra l’ampio dibattito, in dottrina e nell’ambito delle stesse istituzioni, apertosi all’indomani del suo deposito<sup>1</sup>, a riportare, come si vedrà, per certi versi, indietro le lancette dell’orologio, pur senza perdere di vista il presente e fors’anche guardando al futuro, ci ha pensato, nel dicembre 2014, la sent. n. 275, passata, invece, alquanto inosservata.

A dare impulso alla pronuncia in commento è stata l’ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento<sup>2</sup> (del 14 febbraio 2014), resa nell’ambito di un contenzioso avviato da due elettori candidatisi nelle elezioni di un comune della Regione, i quali, ritenendo di essere stati ingiustamente penalizzati dalle regole elettorali applicate (nelle elezioni svoltesi nella primavera 2013), avevano impugnato l’atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale.

I ricorrenti si erano lamentati dell’eccessiva distorsività del risultato originato dal premio di maggioranza previsto dalle norme per l’elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni più popolosi della provincia di Trento, ed il fatto di essersi visti così privati di quelle *chances* che, invece, in assenza di seggi-premio – ovvero in applicazione della sola formula proporzionale D’Hondt prevista dalla stessa normativa trentina<sup>3</sup> – avrebbero avuto, di essere eletti. In una tale ipotesi, infatti, come rileva dallo schema che si propone, la coalizione di liste a sostegno del candidato eletto sindaco, col 27,03% dei voti, avrebbe ottenuto sei seggi invece di quattordici (oltre a quello spettante di diritto al sindaco); mentre le restanti liste, col 72,97% dei voti, ne avrebbero avuti ben sedici, al posto di sette, ed in quest’ambito la coalizione di liste dei due ricorrenti, col 18,42% dei voti, avrebbe ottenuto tre seggi in più rispetto all’unico conquistato<sup>4</sup>.

FORMAZIONE POLITICA	VOTI OTTENUTI (n.)	VOTI OTTENUTI (%)	SEGGI OTTENUTI (con sist. magg.)	SEGGI OTTENIBILI (con sist. proporz.)	DIFFERENZA (n. seggi)
<b>Coalizione vincente</b>	2812	27,03%	15	6	+9
<b>Altre liste</b>	7593	72,97%	7	16	-9
<b>TOTALE</b>	10405	100%	22		

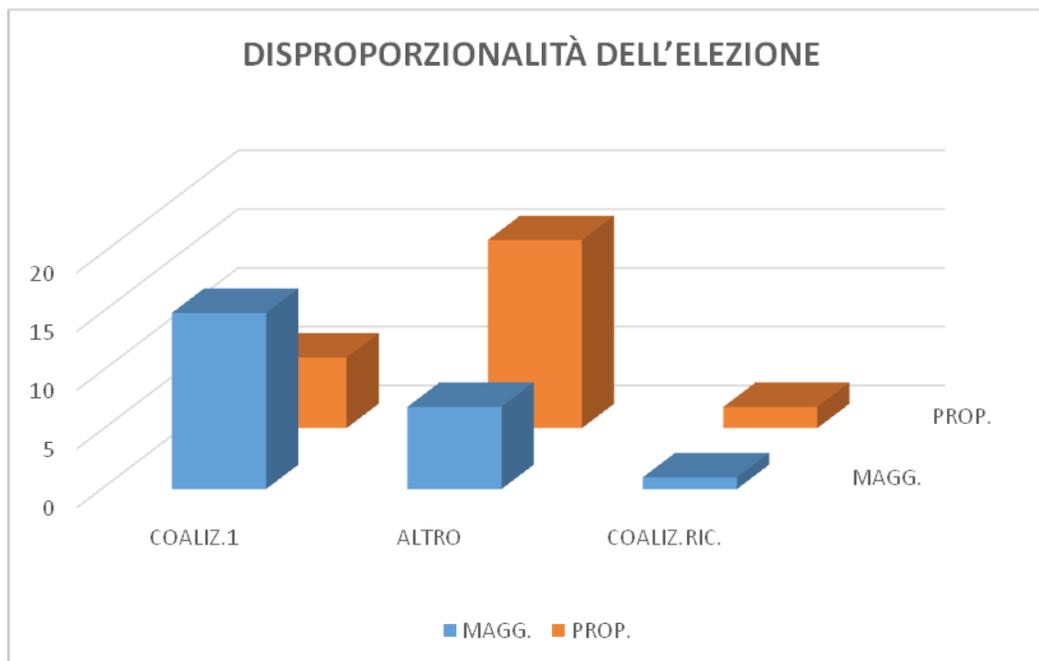
1 Per una completa ricognizione della dottrina sulla sent. n. 1 del 13 gennaio 2014 si rinvia, da ultimo, ad A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014, 23 e ss. (spec. la nota 26); cfr., inoltre, sul sito *Consulta OnLine* la pagina <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>.

2 Per la precisione, la questione di legittimità costituzionale è stata promossa dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, con ord. n. 98 del 14 febbraio 2014, pubbl. in G.U. n. 26, 1<sup>ma</sup> s.s. 2014.

3 V. l’art. 87, comma 1, lettera g) del “Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali del 2005” (per maggiori dettagli, si rinvia, *infra*, alla nota 5).

4 Per il reperimento dei dati elettorali si è fatto riferimento spec. a [http://www.regione.trentino-a-adige.it/elettorale/risultati/trento/reg\\_98\\_voti\\_lista\\_tn\\_x\\_comune.pdf](http://www.regione.trentino-a-adige.it/elettorale/risultati/trento/reg_98_voti_lista_tn_x_comune.pdf).

<b>Coalizione dei ricorrenti</b>	1917	18,42%	1	4	-3
----------------------------------	------	--------	---	---	----



Sull'onda, può pensarsi, della menzionata decisione n. 1 del 2014 (all'epoca, di recente deposito), come tiene, peraltro, ad evidenziare la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 275 del 2014, la scelta del tribunale amministrativo trentino è stata quella di «richiamare a sostegno dei propri dubbi di legittimità ampi passaggi di quella decisione», particolarmente, il «contrasto con il principio di eguaglianza dei cittadini e del voto, nonché con quello di rappresentanza democratica» determinato dal meccanismo premiale previsto dalla normativa elettorale trentina applicata (all'art. 87, comma 1, lettera *h*)), contenuta nel “Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali” del 2005<sup>5</sup>.

Così, nell'ordinanza si sostiene che il peso dei voti espressi per le liste perdenti sarebbe risultato «*assai inferiore*»<sup>6</sup> rispetto a quello espresso dalla lista o coalizione vincente, al punto da recare pregiudizio al principio di uguaglianza del suffragio e all'art. 48, 2° comma, della Costituzione (come vedremo, *infra*, nel prossimo paragrafo); mentre la mancata subordinazione, da parte del legislatore, dell'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, con la conseguenza di trasformare una maggioranza relativa di voti, «anche *modesta*» (come avvenuto nel caso di specie), in una maggioranza assoluta di seggi (v., al proposito, *infra*, il § 3), sarebbe stata

5 Trattasi, per la precisione, del d.P.Reg. auton. Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L, di “Approvazione del Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali”, che disciplina, tra l'altro, il sistema di elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a tre mila abitanti della provincia di Trento, stabilendo, per l'appunto, all'art. 87, comma 1, lettera *h*), che, una volta verificato infruttuosamente che, “detratto il seggio assegnato al candidato eletto sindaco, la lista o il gruppo di liste ad esso collegate abbiano conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio”, alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco debba comunque essere assegnato “oltre al seggio del sindaco, il 60 per cento dei seggi, con eventuale arrotondamento all'unità superiore”, mentre i “restanti seggi sono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate” in applicazione del metodo proporzionale D'Hondt (cfr., inoltre, da ultimo, in materia, le circolari n. 5/EL/2014-L.r. 9 dicembre 2014 n. 11; n. 3/EL/2013/BZ- L.r. 2 maggio 2013 n. 3 e d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39; e n. 2/EL/2013-L.r. 5 febbraio 2013 n. 1).

6 Si precisa che i corsivi utilizzati nell'articolo sono tutti dell'Autore.

pregiudizievole per il valore della rappresentanza democratica consacrata dallo stesso art. 3, congiuntamente agli artt. 1, 2° comma, e 67 della Costituzione, per di più, senza offrire garanzie in ordine alla “governabilità” dell’ente (data la possibilità, comunque, come ormai risaputo<sup>7</sup>, anche a livello “locale”, per le maggioranze venutesi in tal modo a creare, di disgregarsi, una volta ottenuti i suddetti seggi-premio).

## 2. A proposito dell’“eguaglianza del voto”

Prima di addentrarci nell’esame delle motivazioni rese sui suddetti profili, merita di osservarsi come la menzionata sent. n. 1 del 2014 sia stata la prima – e per il momento la sola – occasione in cui la Consulta si è dimostrata disponibile, in modo esplicito e diretto, a far proprie argomentazioni valorizzanti il “profilo sostanziale”<sup>8</sup> di quel principio di eguaglianza del voto individuale, verso il quale, come si è detto, si è orientato il TAR Trento nella propria ordinanza; essendo, infatti, almeno dai primi anni Sessanta che, prendendo atto di come la Costituzione “nulla disponga al riguardo”<sup>9</sup>, la Corte era risultata attestata su di una posizione di netta e perdurante chiusura nei confronti di un simile approccio, a tutto vantaggio di una delimitazione del proprio sindacato alla salvaguardia del “valore formale” del suffragio (riservando, così, alla discrezionalità del legislatore, il più ampio margine di intervento nella definizione dei meccanismi elettorali)<sup>10</sup>.

In questo quadro, è possibile pensare che la scelta del gennaio 2014 di innovare la propria giurisprudenza, giungendo – pur, si osserva, con le cautele derivanti dalla considerazione delle «peculiarità» del caso e comunque confermando l’ampia «politicalità della scelta legislativa» concernente la definizione dei sistemi elettorali – a dichiarare l’illegittimità del sistema di elezione nella parte in cui non consentiva «all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l’elezione» (per l’appunto, attraverso la valorizzazione del profilo sostanziale del voto), sia stata determinata dalla vera e propria “emergenza democratica” che si era venuta a creare. Come rilevato, infatti, dal giudice costituzionale, la previsione (da parte della legge n. 270 del 2005) di liste di candidati blindate molto lunghe (cd. “liste lenzuola”), congiuntamente alla «possibilità di candidature multiple», aveva finito per escludere «ogni facoltà dell’elettore di incidere sull’elezione», privandolo, «di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti», con l’annientamento, pertanto, in ultima analisi, della capacità degli elettori di svolgere una qualche influenza sull’esito delle elezioni parlamentari.

---

7 Tra i primi a gettare diffusamente luce su di un tale profilo (con argomentazioni peraltro riproponibili anche per il livello “locale”), si vedano, ad es. P.A. CAPOTOSTI, *Riforme costituzionali, riforme elettorali e governabilità. La riforma elettorale*, Bagno a Ripoli, 2007, 172 e M. VOLPI, nelle *Considerazioni conclusive* al volume curato dallo stesso M. Volpi e da M. Oliviero, *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, 414; sia consentito, inoltre, segnalare, a questo stesso riguardo, più di recente, L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l’«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, 2013, 89.

8 Per l’approfondimento di un tale profilo cfr., se si vuole, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011, in *Premessa* e, quindi, 14 e ss., e in *Contributo allo studio del diritto elettorale (I) Fondamenti teorici e profili normativi*. Torino, 2013, *passim*.

9 V., ad es., in tal senso, Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 43; e, a distanza di tempo, la sent. 12 settembre 1995, n. 429.

10 Ciò che, peraltro, non ha impedito alla Corte di porsi a tutela del «carattere universale» del voto (e, più in generale, del “principio di massima estensione del riconoscimento del suffragio”), come ciò che è in grado di dare «concreto contenuto alla sovranità popolare (cfr., rispettivamente, Corte cost., sent. 10 luglio 1968, n. 96 e, Id., sent. n. 39 del 12 aprile 1973), al fine di contenere le eccezioni ad ipotesi del tutto tassative ed in questa stessa direzione è stata vigile, altresì, nel censurare – facendo, per vero, salva qualche eccezione (v. ad es. Corte cost., sent. n. 96 del 1968, cit.) – forme di “voto plurimo” e di “voto multiplo” diseguali, nella considerazione di come tali tipi di suffragio attribuiscono soltanto a taluni elettori “un voto con un valore anche numerale superiore all’unità”, in violazione del principio di eguaglianza formale (v., inoltre, *infra*, la nota n. 11).

Tuttavia, risulta difficile, ci pare, rinvenire una situazione analoga riguardo al voto previsto per l'elezione dei consigli comunali trentini, indubbiato dal TAR. Un tale sistema di voto, infatti, oltre ad essere più lineare (in quanto svincolato dal congegno delle candidature multiple) prevede addirittura una duplice preferenza di voto, dal momento che ciascun elettore ha modo "di esprimere due voti di preferenza per candidati alla carica di consigliere comunale della lista prescelta, scrivendone il cognome e se necessario il nome ed il cognome nelle apposite righe accanto al contrassegno della lista prescelta" (v. l'art. 70, comma 2, d.P.R. n. 1/L/2005).

Il fatto che, invece, le differenze tra i due sistemi di votazione – e, conseguentemente, le specificità del sistema di voto trentino – non siano emerse (se non per il particolare profilo dato dalla mancata previsione del voto disgiunto, su cui si tornerà *infra*, al §4), ha mantenuto il giudice costituzionale distante dal possibile rilievo della mancanza di violazioni, da parte dello stesso voto trentino, delle norme costituzionali; indirizzandone, piuttosto il sindacato (esclusivamente) sull'analisi dell'impatto del meccanismo premiale sul principio di eguaglianza sostanziale del voto. L'assunzione di una tale prospettiva ha condotto la Corte a riprendere ed alimentare il proprio tradizionale filone giurisprudenziale in materia, col non riscontrare alcuna violazione del «principio di uguaglianza del voto», in quanto «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte» un tale principio «esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità», ma non si estende anche al «risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato»<sup>11</sup>. Anche se poi, al di là di quanto si avrà modo di osservare nel prosieguo con più generale riguardo al versante della formula elettorale (v., *infra*, al §4), la Consulta non si è limitata a dare un segnale di continuità, o, se si vuole, di ritorno alla "normalità", dopo la "scossa" della sent. n. 1 del 2104, ma ha ampliato la portata di un tale filone giurisprudenziale, estendendone gli esiti pure al premio di maggioranza, finendo, così, corrispondentemente, per negare a se stessa la possibilità di espletare, in un tale ambito, un qualche sindacato di costituzionalità diverso dal (più generale) «controllo di ragionevolezza»<sup>12</sup>.

### 3. E del premio di maggioranza

Il mancato confronto tra i sistemi di voto (nazionale e regionale), viene, nel caso in esame, ancor più in risalto non solo e non tanto perché avrebbe potuto comunque condurre ad una pronuncia di infondatezza della questione, quanto, soprattutto, perché tutta la parte motiva resa sulla mancata previsione di soglie minime di voti per l'attivazione del premio, conclusa (pure) nel senso della non fondatezza della questione, si è svolta proprio intorno ad una serie di raffronti tra varie tipologie premiali previste nel nostro ordinamento nell'ambito di diversi livelli di governo (spec. nazionale e locale). Segnatamente, da ciò è potuta emergere la non condivisione del giudice costituzionale del «presupposto da cui muove[va] il giudice *a quo*», dato dall'idea che la normativa elettorale regionale fosse «sovrapponibile a quella statale che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima» dalla sent. n. 1 del 2014, «stante la netta diversità delle due discipline»<sup>13</sup>. Là dove, invece, la stessa Corte ha

---

11 Cfr., in particolare, Corte cost. sent. n. 43 del 1961, cit.; sent. n. 6 del 12 febbraio 1963; sent. n. 60 del 10 maggio 1963; sent. n. 168 del 23 dicembre 1963; sent. n. 96 del 1968, cit.; n. 39 del 1973, cit.; sent. n. 203 del 10 luglio 1975; sent. n. 429 del 1995, cit.; sent. n. 107 del 4 aprile 1996; sent. 7 aprile 2000, n. 94; nonché, più di recente, nelle sentt., nn. 15 e 16 del 30 gennaio 2008.

12 Per vero, l'espletabilità del "controllo di ragionevolezza" è stato confermato pure dalla sent. n. 1 del 2014, anche se, nella decisione in commento, la Corte, forse proprio nella prospettiva di un "ritorno alla continuità" di cui si diceva nel testo, ha preferito richiamare solo la lontana sent. n. 107 del 1996, cit.

13 Derivante, per la precisione, come rileva la Corte, dal fatto di aversi a che fare, in un caso, con l'«elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare» ed, invece, nell'altro, di «organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale

riscontrato ampie analogie della normativa elettorale trentina col modello della disciplina elettorale dei comuni più popolosi del “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (TUEL)<sup>14</sup>, ritenendo, su questa base, che «le conclusioni» rese dal Consiglio di Stato nei confronti di quest’ultima normativa potessero «essere replicate con riguardo alla norma regionale censurata».

Essa si è così ampiamente rifatta al giudizio di “manifesta infondatezza”, espresso dai giudici di Palazzo Spada, della questione di legittimità costituzionale della norma del TUEL<sup>15</sup> che, nell’ambito del sistema di elezione dei consigli dei comuni più popolosi, prescrive il ricorso al meccanismo premiale, col considerare come i premi di maggioranza per le elezioni politiche riguardino «sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno» quale quello contemplato, come si diceva, dal TUEL<sup>16</sup>.

Inoltre, sempre l’idea dell’accomunabilità dello schema elettorale del TUEL col sistema elettorale trentino in questione ha consentito alla Corte di estendere a quest’ultimo l’idea, già affermata, dallo stesso giudice costituzionale nei riguardi delle elezioni di tipo amministrativo (v. la sent. n. 107 del 1996) della non comparabilità, ai fini dell’attribuzione del premio, delle votazioni al primo e al secondo turno, dato che «Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell’elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l’effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l’attribuzione del premio»<sup>17</sup>. Il fatto, poi, che a differenza della normativa comunale, in quella trentina non si sia reso necessario fissare la soglia minima del quaranta per cento dei voti che la lista o il gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto al primo turno devono raggiungere per poter ottenere il premio del sessanta per cento, è stato valutato dal giudice delle leggi coerente col fatto che, in assenza del voto disgiunto, «anche le liste collegate al sindaco eletto al primo turno, hanno, per definizione, superato il cinquanta per cento dei voti».

Conclusivamente, sulla base proprio delle analogie del «meccanismo premiale previsto dal legislatore regionale» trentino con «quello contemplato dalla già ricordata disposizione statale» si è avuta la «conferma», da parte della Corte che «neppure» per il primo avrebbero potuto «ravvisarsi ragioni di assimilazione con le questioni di costituzionalità di cui alla legge n. 270 del 2005».

Se pertanto, *de iure condito*, può dirsi che la Corte, con la sent. n. 275 del 2014, ha, per così dire, “ristabilizzato”, con una sola mossa, la situazione di incertezza che era venuta emergendo all’indomani della pronuncia del gennaio 2014 a livello territoriale e locale (a motivo, proprio, della mancata previsione di soglie di voti per l’attivazione dei meccanismi premiali nelle elezioni amministrative)<sup>18</sup>, v’è da interrogarsi sull’idoneità, *de iure condendo*, di questo stesso ad aprire le porte all’ammissibilità (ancora più in generale e, pertanto) anche per le elezioni politiche di previsioni di meccanismi premiali, pure privi di soglie, se congegnati nell’ambito di sistemi di elezione “a doppio turno” di voto. Alcuni

---

diretta».

14 In argomento, volendo, cfr. L. TRUCCO, *Questioni controverse concernenti il computo dei suffragi nelle elezioni comunali*, in questa *Rivista*, 2013, 349 e ss.

15 Il riferimento va, per la precisione, all’art. 73, comma 10, secondo periodo, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 del TUEL.

16 V. Cons. Stato, sez.V, sent. 2 settembre 2013, n. 4680.

17 Il giudice costituzionale rileva, in particolare, come valga per ambo i sistemi elettorali il rilievo dell’unicità della «manifestazione di volontà» degli elettori al secondo turno di voto, ricavandone (col richiamare anche a questo proposito la sent. n. 107 del 1996, cit.) la mancanza di ostacoli intrinseci «a valorizzare il collegamento – nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l’abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate – al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza».

18 Specificamente, per una approfondita disamina dei «principali nodi problematici del rapporto fra la decisione della Corte e le attuali leggi elettorali regionali», cfr. A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, cit. 143 e ss.

elementi contenuti nella pronuncia, come ad es. lo specifico richiamo alle norme per l'elezione degli enti locali ed i riferimenti alle diverse dimensioni dei collegi nelle due ipotesi, sembrerebbero escluderlo; tuttavia, a far propendere per una risposta positiva sono, in particolare, il ripetuto "astratto" riferimento alle diverse implicazioni delle normative premiali a seconda del loro inquadramento o meno in sistemi di elezione a doppio turno di voto<sup>19</sup>, nonché l'ampia valenza dell'idea della Corte – si noti, in antitesi rispetto alla "irrazionalità" ed "incongruità" denunciate dal giudice *a quo* (v. *supra*, al § 1) – della "non irragionevolezza" del premio di maggioranza e della «conseguente alterazione della rappresentanza», datane la funzionalità alle esigenze di governabilità, che nel turno di ballottaggio verrebbero «più fortemente in rilievo».

#### 4. "In cauda venenum..."

Quanto sin qui osservato potrebbe forse già essere sufficiente a far ritenere la n. 275 una sentenza complessa nella sua apparente linearità, ricca di chiaroscuri e dipanatasi, nella sua potente sintesi, tra cose "dette" e "non dette", considerate e tralasciate, talora parimenti di rilievo. Ci si potrebbe, dunque, finalmente domandare cosa resti con riguardo alle elezioni locali, della "specialità", in materia elettorale, del Trentino-Alto Adige<sup>20</sup>...versante, questo, tanto più significativo, trattandosi della sola Regione (anche tra quelle a Statuto speciale<sup>21</sup>), che ha sperimentato e conosce a tutt'oggi la "costituzionalizzazione" del principio elettorale proporzionale (l'art. 19 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5, infatti, stabilisce che l'elezione del consiglio regionale debba effettuarsi "con sistema proporzionale"<sup>22</sup> ed analoghe previsioni erano contenute nell'art. 25 del d.P.R. n. 670 del 1972<sup>23</sup> e nella l.r. 8 agosto 1983, n. 7<sup>24</sup>).

Tanto più che, ancora all'indomani delle novità, in materia elettorale, introdotte (anche) a livello regionale e locale nel corso degli anni Novanta<sup>25</sup> e, particolarmente, le (conseguenti) modifiche apportate allo Statuto del Trentino-Alto Adige dalla L. cost. n. 2 del 31 gennaio 2001<sup>26</sup>, il principio

---

19 Ci si riferisce, in particolare, al d.d.l. n. 1385 recante "disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati" (cd. *Italicum*), approvato, in prima lettura, dalla Camera dei deputati, il 12 marzo 2014 e la cui discussione generale al Senato è iniziata il 7 gennaio 2015, che prevede l'innesto di un congegno premiale nell'ambito, proprio, di un sistema a "doppio turno" di voto.

20 Sul punto, cfr., *amplius*, A. CERRI, *Il diritto elettorale e la sua storia nel Trentino-Alto Adige con riferimento alla tutela delle minoranze*, in *Le Regioni*, 1997, 311 e ss.

21 In argomento, cfr., *amplius*, G. NEGRI, *I sistemi elettorali per l'elezione degli organi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina del diritto di elettorato passivo (incandidabilità - incompatibilità - ineleggibilità)*, in *Informator*, 2008, 9 e ss.

22 Si osserva, poi, che il principio proporzionalista è ulteriormente valorizzato dall'art. 19 dello Statuto di autonomia, che prevede che i gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino siano "rappresentati nei consigli provinciali scolastico e di disciplina per i maestri" e che i rappresentanti degli insegnanti nel consiglio scolastico provinciale siano "designati, mediante elezione, dal personale insegnante e in proporzione al numero degli insegnanti dei rispettivi gruppi linguistici" (commi 12 e 13); e dall'art. 89 dello stesso Statuto (attuato dal d.P.R. n. 670/1972) che estende le disposizioni sulla riserva e la ripartizione proporzionale tra i medesimi gruppi linguistici italiano e tedesco "al personale della magistratura giudicante e requirente".

23 Trattasi, per la precisione, del d.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972, n. 670, recante il "Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

24 Trattasi, per la precisione, della l.r. 8 agosto 1983, n. 7, recante il "Testo unico delle leggi regionali per la elezione del Consiglio regionale".

25 Cfr., al proposito, *amplius*, R. BALDUZZI, P. COSTANZO, *Commento al Capo I della legge n. 81 del 1993 (Art. 128, suppl.)*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1996, 950 e ss.

26 Ci si limita qui ad osservare che a seguito delle suddette modifiche il compito di definire le modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia è stato attribuito alle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

proporzionale ha trovato nuove occasioni di conferma e consolidazione (pur in un quadro, che, come fu già evidenziato all'epoca, cominciava a sperimentare una certa "omologazione" della propria normativa, in materia, rispetto alla disciplina "generale" statale<sup>27</sup>). Ed infatti, la Provincia di Trento ha previsto l'impiego della proporzionale per l'elezione del proprio Consiglio provinciale (v. l'art. 72)<sup>28</sup>; e ad analogo principio si è affidata pure la Provincia autonoma di Bolzano, facendo rinvio, nelle proprie norme<sup>29</sup>, "per quanto compatibili" alle disposizioni elettorali contenute nella menzionata l.r. 8 agosto 1983, n. 7 (art. 1), ed attuando, in tal modo, quanto prescritto dallo Statuto di autonomia (all'art. 47, 3° comma)

Soprattutto, per quanto qui maggiormente rileva, lo stesso Statuto stabilisce che "nell'ordinamento degli enti pubblici locali" devono essere previste norme "atte ad assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici nei riguardi della costituzione degli organi degli enti stessi (ex art. 54, ora art. 61 St.). Laddove, ad una tale disposizione, il menzionato Testo unico trentino del 2005, (il cui art. 87, comma 1, lettera h), lo si rammenta, ha costituito oggetto di costituzionalità nel caso in commento) ha dato attuazione stabilendo (all'art. 14) che nei comuni della provincia di Bolzano, l'elezione dei consiglieri comunali "è effettuata a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale ottenuta col metodo del quoziente naturale e dei più alti resti" (3° comma) e che, si badi, "nei comuni della provincia di Trento con popolazione superiore ai tre mila abitanti l'elezione dei consiglieri comunali si effettua su base proporzionale" (2° comma).

Il principio proporzionale avrebbe dunque, probabilmente, meritato di essere (se non valorizzato<sup>30</sup>, per lo meno) mantenuto nella considerazione di cui si è detto, nel caso in esame, da parte del TAR Trento così come dalla Consulta (si noti, peraltro, come il solo, laconico, riferimento che, nell'ordinanza del giudice amministrativo, si fa al risultato «abnorme e sproporzionato» che avrebbe prodotto il meccanismo premiale<sup>31</sup>, nel "Ritenuto in fatto" della sent. n. 275 del 2014, sia stato stralciato, lasciandosi in piedi solo il riferimento all'"abnormità" del risultato dell'elezione). Ciò, a maggior ragione se si considera che, proprio giovandosi della peculiare condizione del Trentino-Alto Adige, fino alla sent. n. 1 del 2014, in Italia, soltanto le questioni di costituzionalità concernenti i sistemi elettorali di questa Regione si erano rivelate in qualche misura efficaci...e, particolarmente, che la Corte non aveva avuto esitazione a censurare taluni meccanismi di correzione proprio in senso "maggioritarizzante" del sistema di elezione, considerando la proporzionale lo «strumento di migliore garanzia per le minoranze linguistiche», data la sua idoneità a rispondere «alla ritenuta necessità che il sistema elettorale renda possibile [...] la rappresentanza delle minoranze linguistiche nelle istituzioni<sup>32</sup>».

27 Cfr., in tal senso, E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la regione svuotata*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, 163 e ss.; nonché, con più generale riguardo all'«estrema difficoltà di funzionamento del modello regionalista» (pure) nell'«esperienza del Trentino», D. BORGONOVO RE, *L'ordinamento degli enti locali prima e dopo la riforma del Titolo V, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Trento*, in *www.federalismi.it*, n. 10 del 18 maggio 2011, 3.

28 V. la l. prov. n. 2 del 5 marzo 2003, recante le "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia".

29 V. la l. prov. n. 4 del 14 marzo 2003, recante "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2003" e, da ultimo, la l. prov. n. 5 dell'8 maggio 2013, contenente le "Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2013 e sulla composizione e formazione della Giunta provinciale".

30 Ad es., sostenendosi –sulla falsariga, ancora una volta, delle argomentazioni contenute nella sent. n. 1 del 2014 – che il meccanismo premiale previsto dalla normativa trentina, lungi dal costituire un semplice "correttivo" del sistema, avrebbe prodotto «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto», finendo per "rovesciare" «la ratio della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore», consistente nell'«assicurare», secondo una logica proporzionale «la rappresentatività dell'assemblea».

31 Cfr., al riguardo, *supra*, il §3.

32 V. Corte cost., sent. 21 ottobre 1998, n. 356 e i commenti di C. CASONATO, *La Corte Costituzionale alle prese con la "rappresentanza autentica di lista"*, in *Foro it.*, 1999, 1399 e ss.; S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, in *Giur. Cost.*, 1998, 2744 e ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, *ibidem*, 2754 e ss.; E. ROSSI, *Di*

La Corte, invece, stabilendo, tra l'altro, che non fosse necessario conferire rilievo a quei «due [...] elementi di differenziazione» della disciplina regionale (rispetto a quella “generale” statale) – vale a dire, il voto preferenziale non “disgiungibile” e la “clausola massima” di assegnazione dei seggi premiali – ha perso una (ulteriore) opportunità, ci sembra, per prendere almeno in considerazione la propensione “proporzionalista” del legislatore trentino, di cui le suddette due componenti possono dirsi, “in controtuce”, segnale, nella misura in cui è possibile riconoscere loro l'attitudine a temperare le (altrimenti) possibili distorsioni del suffragio prodotte dal premio di maggioranza (e, dunque, a garantire una maggiore “proiettività” del risultato dell'elezione)<sup>33</sup>. Anzi, nell'occasione, il giudice costituzionale è parso addirittura retrocedere rispetto al fronte di possibile espletamento del proprio sindacato di costituzionalità, se si considera che, nel battere il proprio sentiero giurisprudenziale più tradizionale in materia (v., *supra*, il §2) è arrivata ad affermare – per la prima volta in modo così

---

*interesse a ricorrere e (mancato) bilanciamento, di travi e pagliuzze*, in *Le Regioni*, 1999, 281 e ss.; e R. TONIATTI, *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige*, *ibidem*, 291 e ss.; dai quali rileva, in particolare, la “discontinuità qualitativa” della giurisprudenza costituzionale in materia e l'importanza (pure) ad un tale riguardo, della possibilità, riconosciuta dall'art. 56 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, di instaurare, anche in materia elettorale, un'ipotesi del tutto particolare di giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Oltre a quella testé menzionata, vi sono state, poi, altre pronunce di interesse, occasionate sempre dal contenzioso con la predetta Regione, come quella in cui è stata sottolineata dalla Consulta l'importanza del perseguimento dell'«obbligo di applicare il principio di proporzionalità» attraverso «“norme” atte a renderlo operante» (v. Corte cost. 23 maggio 1985, n. 155). A seguito della “svolta elettorale” degli anni Novanta, poi, lo stesso giudice delle leggi pur non riconoscendo la sussistenza di un qualche “obbligo” di garantire un'assegnazione proporzionale di seggi ai vari gruppi linguistici (cfr., sul punto, Corte cost., sent. 10 giugno 1994, n. 233 e Id., 19 giugno 1995, n. 261), ha, tuttavia, fatto attenzione a censurare (sia pur senza esiti concreti), meccanismi di sbarramento all'assegnazione dei seggi (v. Corte cost., sent. 14 dicembre 1993, n. 438) reputandoli pregiudizievoli per lo stesso principio proporzionale, data l'importanza, per il «principio stesso dell'unità nazionale», del fatto «che la minoranza possa esprimere la propria rappresentanza politica in condizioni di effettiva parità» (per un confronto tra le menzionate pronunce, v., in senso critico, S. BARTOLE, *Un caso di insoddisfacente “overruling” in tema di tutela delle minoranze in materia elettorale*, in *Giur. Cost.* 1994, 4095 e ss.; cfr., inoltre, al riguardo, P. CARROZZA, *L'inammissibilità per discrezionalità del legislatore. Spunti per un dibattito sui rischi di una “categoria a rischio”*, in *Le Regioni*, 1994, 1703 e ss.; D. MONEGO, *Inammissibilità, novità dei motivi e del parametro in una questione prospettata in via principale*, *ivi*, 1995, 573 e ss.; e A. PIZZORUSSO, *La minoranza ladino-dolomitica come minoranza linguistica riconosciuta*, in *Giur. Cost.*, 1994, 3005 e ss.).

33 Una tale attitudine “proporzionalista” emerge, infatti, con evidenza, relativamente alla clausola (contenuta nello stesso art. 87, comma 1, lettera *h*), indubbiato) che pone il limite del 70 per cento alla quota dei seggi assegnabili – in forza del premio di maggioranza – alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco, e che stabilisce, nel contempo, che i restanti seggi debbano essere attribuiti alle altre liste o gruppi di liste collegate, in applicazione (esclusivamente) della formula proporzionale. Ma considerazioni analoghe possono farsi anche per “non disgiungibilità” del voto, se si considera come, coll'implicare che la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate coincidano (v. l'art. 87, comma 1, lett. *c*) del Testo unico trentino) una tale caratteristica del voto (presente in trentino) renda superflua la predisposizione di quei meccanismi di “correzione” della formula elettorale che pur essendo finalizzati – in applicazione del meccanismo premiale – a riportare a coerenza il sistema di assegnazione dei seggi, risultano, tuttavia, estremamente artificiosi e manipolativi dell'esito del voto ...garantendo, in fondo, una maggiore “linearità” del sistema di elezione nel suo insieme considerato. In questo senso, è lo stesso giudice costituzionale a sottolineare l'inutilità, in vigenza di un voto non disgiungibile (in applicazione del quale, dunque, anche le liste collegate al sindaco eletto al primo turno devono avere «per definizione» superato il 50 per cento dei voti) della previsione di quelle norme (contenute nel TUEL) che escludono l'assegnazione del premio di maggioranza nel caso in cui una qualche lista o gruppo di liste non in appoggio al candidato eletto sindaco ottenga, già al primo turno, il 50 per cento dei voti validi e che pongono la soglia minima del 40 per cento dei voti affinché la lista o il gruppo di liste collegate al candidato sindaco eletto al primo turno possano ottenere il premio del 60 per cento dei seggi.

Per diverso profilo, merita di considerarsi l'idoneità (anche) di questi rilievi della Corte a fornire indicazioni utili, *de iure condendo*, al legislatore elettorale nazionale, il quale, peraltro, al momento, non pare intenzionato a prevedere il “voto disgiunto” nel cd. *Italicum* (v.lo, *supra*, alla nota 19).

esplicito – che il principio di eguaglianza del voto non esige (nemmeno) «che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettorato debba necessariamente essere *proporzionale* al numero dei consensi espressi...con conseguenze, pertanto, anche qui (v., *supra*, il §3), in grado di valicare l’ambito esclusivamente “locale” e che se, nell’immediato, sembrano fugare ogni dubbio (se mai ce ne fosse stato bisogno) sulla inconsistenza della «*vulgata*», diffusasi all’indomani della ridetta sent. n. 1 del 2014, secondo cui «la Corte avrebbe ritenuto il sistema proporzionale l’unico costituzionalmente compatibile»<sup>34</sup>, potrebbero avere un impatto non meglio prevedibile, nel più lungo periodo, a detrimento, tra l’altro, dello stesso principio proporzionale.

---

34 Del resto, l’allora Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri fu attento a chiarire che una tale *vulgata* fosse «non autorizzata dal testo della sentenza» (v.lo già nella “*Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*”, del 27 febbraio 2014, reperibile in [http://www.giurcost.org/cronache/Silvestri\\_20140227.pdf](http://www.giurcost.org/cronache/Silvestri_20140227.pdf), 6; nonché, da ultimo, nell’intervista a cura di D. TEGA, *La Corte costituzionale vista da vicino*, in *Quad. cost.*, 2014, 760-1).