



2015 FASC. I

(ESTRATTO)

LARA TRUCCO

**MATERIA ELETTORALE: LA CORTE COSTITUZIONALE
TIENE ANCORA LA REGIA,
ANCHE SE CAMBIA LA TRAMA DEL FILM
(RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENT. N. 275 DEL 2014)**

11 FEBBRAIO 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Lara Trucco

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

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 straordinariamente innovativa in materia elettorale, come dimostra l’ampio dibattito apertosi in dottrina e nell’ambito delle stesse istituzioni all’indomani della sua pubblicazione¹, a riportare, come appresso 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 Trento² (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. Le doglianze si erano, dunque, appuntate sia sull’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, sia, conseguentemente, sul fatto di essersi visti privati delle *chances* che, invece, in assenza di seggi-premio – ovvero in applicazione della sola formula proporzionale D’Hondt prevista dalla stessa normativa trentina³ – 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

* Commento destinato anche alla *Rassegna Parlamentare* (1/2015).

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, *ex multis*, M D’AMICO, S. CATALANO, *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014; nonché, in questa [Rivista](#), 2014, alla pagina <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>.

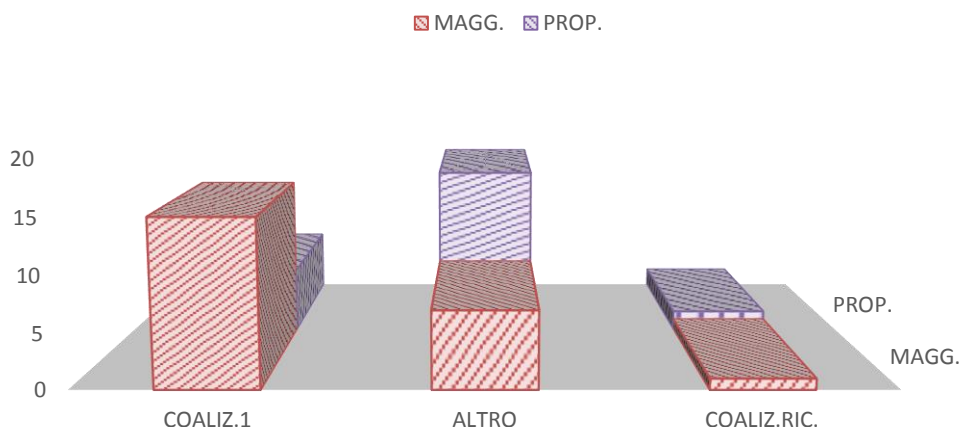
² Più precisamente, la questione di legittimità costituzionale era stata promossa dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, con [ord. n. 98 del 14 febbraio 2014](#), in *G.U.* n. 26, 1a serie spec.

³ V. l’art. 87, comma 1, lett. g), del T.U. delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali del 2005, approvato con D.P.Reg. 1° febbraio 2005 n. 1/L (per maggiori dettagli, si rinvia, *infra*, alla nota 5 e in appendice).

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 conquistato⁴.

FORMAZIONE POLITICA	VOTI OTTENUTI (n.)	VOTI OTTENUTI (%)	SEGGI OTTENUTI (con sist. magg.)	SEGGI OTTENIBILI (con sist. proporz.)	DIFFERENZA (n. seggi)
Coalizione vincente	2812	27,03%	15	6	+9
Altre liste	7593	72,97%	7	16	-9
TOTALE	10405	100%	22		
Coalizione dei ricorrenti	1917	18,42%	1	4	-3

DISPROPORZIONALITÀ DELL'ELEZIONE



Sull'onda, peraltro, della menzionata [decisione n. 1 del 2014](#) (all'epoca assai recente), la strategia argomentativa del tribunale amministrativo trentino è stata quella di richiamarne a sostegno dei propri dubbi di legittimità ampi passaggi, particolarmente quello riguardante 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*)),

⁴ Per il reperimento dei dati elettorali si è fatto riferimento al sito ufficiale TAA (http://www.regione.trentino-a-adige.it/elettorale/risultati/trento/reg_98_voti_lista_tn_x_comune.pdf)

contenuta nel T.U. delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali⁵.

Così, nell'ordinanza si sostiene che il peso dei voti espressi per le liste perdenti sarebbe risultato «*assai inferiore*»⁶ 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; 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 sarebbe stata 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, anche a livello “locale”, per le maggioranze venutesi in tal modo a creare, di disgregarsi, una volta ottenuti i suddetti seggi-premio)⁷.

2. A proposito dell'“*eguaglianza del voto*”. – Prima di procedere all'esame delle considerazioni rese dalla Corte in risposta alle questioni appena riferite, mette conto di osservare come la [sent. n. 1 del 2014](#) sia stata la prima – e per il momento la sola – occasione in cui la Consulta si sia dimostrata disponibile, in modo esplicito e diretto, a dare rilievo al “profilo sostanziale”⁸ del principio di eguaglianza del voto individuale messo in evidenza dal TAR rimettente nella propria ordinanza, dato che, specie a partire dai primi anni Sessanta, prendendosi atto di come la Costituzione “nulla disponga al

⁵ Il già menzionato D.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 1/L, 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 Tutti i corsivi, anche quelli che seguono, sono nostri.

⁷ Su tale profilo, v. P.A. CAPOTOSTI, *Riforme costituzionali, riforme elettorali e governabilità. La riforma elettorale*, Bagnò 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; e, volendo, più di recente, L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, 2013, 89.

⁸ Per l'approfondimento del punto, volendo, 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*.

riguardo”⁹, la Corte aveva mostrato una netta chiusura nei confronti di un simile approccio, delimitando il suo sindacato alla salvaguardia del “valore formale” del suffragio (e lasciando, così, alla discrezionalità del legislatore, il più ampio margine di intervento nella definizione dei meccanismi elettorali)¹⁰. Da questo punto di vista, dunque, la scelta del gennaio 2014 di innovare tale giurisprudenza, giungendosi – pur con le cautele derivanti dalle «peculiarità» del caso e comunque non smentendosi la «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), appare ancor più determinata dalla vera e propria “emergenza democratica” che si era venuta a creare. Come rilevato, del resto, dallo stesso 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».

Risulta, per vero, difficile rinvenire analoghe criticità con riguardo al sistema di voto previsto per l’elezione dei consigli comunali trentini contestato dal TAR. Un tale sistema, 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

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 In questo quadro, la giurisprudenza costituzionale si è incentrata (pressoché esclusivamente) sulla tutela del «carattere universale» del voto (e, più in generale, del “principio di massima estensione del riconoscimento del suffragio”), in quanto in grado di dare «concreto contenuto alla sovranità popolare (cfr., rispettivamente, Corte cost., [sent. 10 luglio 1968, n. 96](#) e [sent. n. 39 del 12 aprile 1973](#)), censurando – salvo, peraltro, 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., *infra*, la nota 11). Per i riflessi che una tale presa di posizione della Corte ha avuto, indirettamente, sul contenzioso elettorale a livello locale v., in partic., E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, 2012, *passim*.

profilo dato dalla mancata previsione del voto disgiunto, su cui si tornerà più avanti) ha tenuto fuori il giudice costituzionale dalla problematica della compatibilità generale del sistema stesso con le norme costituzionali, indirizzandone, piuttosto, il sindacato esclusivamente sull'impatto del meccanismo premiale sul principio di eguaglianza sostanziale del voto.

Ma proprio in quest'ultima prospettiva, è giocoforza osservare come la Corte si sia indotta a riprendere un'attitudine che, dopo la [sent. n. 1 del 2014](#), poteva presumersi emarginata, col non riscontrare nella specie alcuna violazione del «principio di eguaglianza 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»¹¹. Anzi, 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 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»¹².

3. E del premio di maggioranza. – L'anzidetto mancato confronto tra i sistemi di voto nazionale e locale risulta ancor più marcato per il fatto che, al contrario, tutte le ulteriori argomentazioni svolte sulla mancata previsione di soglie minime di voti per l'attivazione del premio si sono basate proprio sulla comparazione tra le varie tipologie premiali previste nel nostro ordinamento nell'ambito di diversi livelli di governo (spec. nazionale e locale). A tale proposito, da ciò è emersa la non condivisione da parte del giudice costituzionale del «presupposto da cui muove[va] il giudice *a quo*», fondato sull'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*

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.; [sent. n. 39 del 1973](#), cit.; [sent. n. 203 del 10 luglio 1975](#); [sent. n. 429 del 1995](#), cit.; [sent. n. 107 del 1996](#) cit.; [sent. n. 94 del 7 aprile 2000](#); nonché, più di recente, le sentt., [n. 15](#) e [n. 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 quel “ritorno alla tradizione” di cui si ragiona nel testo, ha preferito richiamare solo la lontana [sent. n. 107 del 1996](#), cit.

diversità delle due discipline»¹³. Là dove, la stessa Corte ha riscontrato invece 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)¹⁴, tanto da ritenere che talune «conclusioni» rese dal [Consiglio di Stato](#) nei confronti di quest’ultima normativa potessero «essere replicate con riguardo alla norma regionale censurata». Per la precisione, essa si è ampiamente rifatta al giudizio di “manifesta infondatezza”, espresso dai giudici di Palazzo Spada, della questione di legittimità costituzionale della norma del TUEL¹⁵ 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 TUEL¹⁶. Sempre l’idea dell’accomunabilità dello schema elettorale del TUEL col sistema elettorale trentino ha consentito 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»¹⁷. Conclusivamente, sulla base delle riferite 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

¹³ In quanto, come rileva la Corte, ci si riferisce, in un caso, all’«elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare» ed, invece, nell’altro, ad «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 diretta».

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

¹⁵ Il riferimento va, segnatamente, 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 entrambi 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».

primo avrebbero potuto «ravvisarsi ragioni di assimilazione con le questioni di costituzionalità di cui alla legge n. 270 del 2005».

Se pertanto, con la [sent. n. 275 del 2014](#), la Corte ha ripianato, *de iure condito*, 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)¹⁸, v'è da interrogarsi sull'idoneità, *de iure condendo*, di questa stessa [decisione](#), ad aprire le porte all'ammissibilità (ancora più in generale e, quindi) anche per le elezioni politiche di previsioni di meccanismi premiali, pure privi di soglie, qualora fossero congegnati nell'ambito di sistemi di elezione "a doppio turno" di voto. Se alcuni 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, a favore, invece, di una risposta positiva fanno propendere, in particolare, sia 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 voto¹⁹, sia la presa di posizione (di portata potenzialmente più generale) della Corte – si noti, in antitesi rispetto alla "irrazionalità" ed "incongruità" denunciate dal giudice *a quo* (v. *supra*, al § 1) – circa la "non irragionevolezza" del premio di maggioranza e della «conseguente alterazione della rappresentanza», a motivo della sua funzionalità alle esigenze di governabilità, che nel turno di ballottaggio verrebbero «più fortemente in rilievo».

4. In cauda venenum? – Quanto sin qui osservato può, forse, già bastare 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, alla regione Trentino-Alto Adige, con riguardo alle elezioni locali, della propria "specialità" in materia elettorale²⁰: versante, questo, ancor più significativo, trattandosi

¹⁸ Più nello specifico, 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.

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 ed il cui [esame al Senato](#) è iniziato 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.

della sola Regione (tra quelle a Statuto speciale²¹), 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"²² ed analoghe previsioni erano contenute nell'art. 25 del d.P.R. n. 670 del 1972²³ e nella l.r. 8 agosto 1983, n. 7²⁴).

Tanto più che, ancora all'indomani delle novità in materia elettorale introdotte (anche a livello regionale e locale nel corso degli anni Novanta²⁵ e particolarmente le (conseguenti) modifiche apportate allo Statuto del Trentino-Alto Adige dalla L. cost. n. 2 del 31 gennaio 2001²⁶, il principio proporzionale aveva trovato nuove occasioni di conferma e consolidazione²⁷. Ed infatti, la Provincia di Trento ha, poi, previsto l'impiego della proporzionale per l'elezione del Consiglio provinciale (v. l'art. 72)²⁸; e ad analogo principio si è affidata, in pari tempo, la Provincia autonoma di Bolzano, facendo rinvio, nelle proprie norme²⁹, "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).

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). Inoltre, l'art. 89 dello stesso Statuto (attuato dal d.P.R. n. 670/1972) estende le disposizioni sulla riserva e la ripartizione proporzionale tra i gruppi linguistici italiano e tedesco "al personale della magistratura giudicante e requirente".

²³ Recante il "Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige".

²⁴ 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.

²⁷ Pur in un quadro, che, come venne già evidenziato all'epoca, cominciava a sperimentare una certa "omologazione" della normativa "speciale", in materia, rispetto alla disciplina "generale" statale: cfr., in tal senso, E. PUCCI, *La riforma elettorale in Trentino e la regione svuotata*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, 163 e ss.; e, con più ampio 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 le "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".

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 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, nel caso in esame, avrebbe, dunque, probabilmente, meritato di essere (se non valorizzato³⁰, per lo meno) mantenuto nella considerazione in cui si trovava sia da parte del TAR Trento sia della stessa Consulta (si noti come il solo, laconico, riferimento che, nell’ordinanza del giudice amministrativo, si fa al risultato «abnorme e sproporzionato» che avrebbe prodotto il meccanismo premiale³¹, nel “Ritenuto in fatto” della [sent. n. 275 del 2014](#), sia stato ignorato, lasciandosi in piedi solo il riferimento all’“abnormità” del risultato dell’elezione). Ciò, a maggior ragione, se si tiene presente che, proprio in base alla peculiare condizione del Trentino-Alto Adige, fino alla [sent. n. 1 del 2014](#), soltanto le questioni di costituzionalità concernenti i sistemi elettorali della medesima Regione avevano assunto qualche rilievo, così da condurre la Corte a censurare taluni meccanismi di correzione in senso “maggioritarizzante” del sistema di elezione, sul presupposto che il metodo “proporzionale” costituisca 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 istituzioni³²».

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*, i §§ 1 e 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 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

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 rinunciato nella presente occasione a prendere in conto la propensione “proporzionalista” del legislatore trentino, di cui le suddette due componenti possono dirsi, “in controluce”, segnale, nella misura in cui è possibile riconoscerci l'attitudine a temperare le (altrimenti) possibili distorsioni del suffragio prodotte dal premio di maggioranza (e, quindi, a garantire una maggiore “proiettività” del risultato dell'elezione)³³. Inoltre, nel riprendere la linea

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](#)).

Ancora, a seguito della “svolta elettorale” degli anni Novanta, 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 [sent. 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 la 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 fissano 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, e di quelle 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.

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).

giurisprudenziale più tradizionale in materia (v., *supra*, il §2), è parsa, in coda al ragionamento, inviare un messaggio neanche tanto criptico al legislatore, arrivando ad affermare che il principio di eguaglianza del voto non esigerebbe (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 oltrepassare l'ambito esclusivamente "locale". Ciò che se, nell'immediato, vale a dissolvere ogni dubbio (se mai ce ne fosse stato bisogno) sull'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»³⁴, potrebbe, magari in un futuro abbastanza prossimo, avere un impatto di segno esattamente contrario.

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lettera h), del [decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L \(Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali\)](#), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra Giuseppe Facchini ed altra e il Comune di Pergine Valsugana ed altri, con [ordinanza del 14 febbraio 2014 iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2014](#).

Articolo 87

(Art. 34 LR 30 novembre 1994 n. 3; art. 38 LR 22 dicembre 2004 n. 7;
art. 11 LR 5 febbraio 2013 n. 1)

Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti della provincia di Trento – Attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti 1. Nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti della provincia di Trento, il presidente dell'Ufficio centrale compie le seguenti operazioni:

a) sentiti i membri dell'Ufficio procede, per ogni sezione, al riesame delle schede contenenti voti contestati e non assegnati e, tenendo presenti le annotazioni riportate a verbale e le proteste ed i reclami presentati in proposito, decide, ai fini della proclamazione, sull'assegnazione o meno dei voti relativi. Ultimato il riesame, il presidente fa raccogliere, per ogni sezione, le schede riesaminate, in un plico che verrà allegato al verbale di cui all'articolo 93;

b) determina la cifra individuale di ciascun candidato che è costituita: dai voti validi ottenuti in tutte le sezioni del comune, per il candidato alla carica di sindaco; dalla somma dei voti validi di preferenza, riportati in tutte le sezioni del comune, per i candidati alla carica di consigliere comunale;

c) determina la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate, che è costituita dalla somma dei voti validi riportati al primo turno, in tutte le sezioni del comune, dal candidato alla carica di sindaco collegato;

d) determina la cifra elettorale di ogni lista, che è costituita dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del comune;

e) compone, per ogni lista e distintamente per la carica di sindaco e per quella di consigliere comunale, la graduatoria dei candidati, disponendo i nominativi in ordine di cifra individuale decrescente;

f) proclama eletto sindaco il candidato che ha ottenuto almeno il 50 per cento più uno dei voti validi;

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, 6; e, da ultimo, nell'intervista a cura di D. TEGA, *La Corte costituzionale vista da vicino*, in *Quad. cost.*, 2014, 760-1).

g) effettua l'assegnazione dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, compiendo le seguenti operazioni: divide per 1; 2; 3; ..., fino a concorrenza del numero dei seggi del consiglio, la cifra elettorale di ogni lista o gruppo di liste collegate, come determinata alla lettera c), e sceglie fra i quozienti così ottenuti i più alti in numero uguale a quello dei seggi da assegnare. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il seggio è attribuito alla lista o gruppo di liste collegate che ha la maggior cifra elettorale ed, a parità di quest'ultima, per sorteggio. Se ad una lista spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti fra le altre liste secondo l'ordine dei quozienti;

h) verifica se, 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; qualora non lo abbiano conseguito viene assegnato, oltre al seggio del sindaco, il 60 per cento dei seggi, con eventuale arrotondamento all'unità superiore. Alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco sono comunque assegnati non più del 70 per cento dei seggi, oltre al seggio del sindaco. I restanti seggi sono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi della lettera g);

i) effettua l'assegnazione dei seggi spettanti nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate, dividendo la cifra elettorale di ciascuna di esse, come determinata alla lettera d), che corrisponde ai voti riportati al primo turno, per 1; 2; 3; ... fino a concorrenza del numero dei seggi spettanti al gruppo di liste. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e quindi il numero dei seggi spettanti ad ogni lista;

l) proclama eletti consiglieri comunali, in primo luogo, i candidati alla carica di sindaco non risultati eletti collegati a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio. In caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di sindaco risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate. Proclama quindi eletti consiglieri comunali, fino a concorrenza dei seggi a cui le liste hanno diritto, quei candidati che nell'ordine della graduatoria di cui alla lettera e) hanno riportato le cifre individuali più alte e, a parità di cifra, quelli che precedono nell'ordine di lista.

2. Qualora nessun candidato sia eletto sindaco, si effettua un secondo turno di votazione ai sensi degli articoli 70, comma 4, e 74. Il presidente dell'Ufficio centrale sospende le operazioni e procede alla individuazione dei due candidati alla carica di sindaco che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, è ammesso al secondo turno di votazione il candidato più anziano di età.

3. Al termine dello scrutinio relativo al secondo turno di votazione, l'Ufficio centrale si ricostituisce ed il presidente:

a) procede alle operazioni di cui alla lettera a) del comma 1;

b) determina la cifra individuale dei candidati al secondo turno di votazione costituita dalla somma dei voti validi ottenuti in tutte le sezioni del comune e proclama eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato sindaco il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco il candidato più anziano di età;

c) procede all'assegnazione dei seggi alle liste od ai gruppi di liste collegate, considerando anche gli eventuali ulteriori collegamenti, ed alla proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale, compiendo le operazioni di cui alle lettere g), h), i), l) del comma 1.

4. La proclamazione ha carattere provvisorio fino a quando il nuovo consiglio comunale non ha adottato le decisioni a norma dell'articolo 97 e viene fatta dopo aver interpellato gli elettori presenti circa l'esistenza di eventuali cause di ineleggibilità a carico degli eletti, dando atto di tale circostanza nel verbale delle operazioni.

5. Il presidente provvede quindi alla chiusura del verbale compilato a termini degli articoli 91 e 93, alla confezione dei plichi diretti alla Giunta regionale ed al comune, al loro recapito al sindaco del comune o ad un suo delegato a termini dell'articolo 94 nonché alla riconsegna al sindaco o ad un suo delegato del materiale non utilizzato e dell'arredamento della sala; quindi, dichiara sciolta l'adunanza.