



BREVISSIME CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO TRA LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 1/2014 E LE LEGISLAZIONI ELETTORALI REGIONALI*

di Raffaele Bifulco**

SOMMARIO: 1 - Sull'applicabilità dei principi espressi dalla sent.1/2014 alle legislazioni elettorali regionali. 2 - La questione del premio di maggioranza. 3 - La questione delle liste bloccate.

Nel presente intervento vorrei provare a svolgere alcune considerazioni sui possibili effetti della sent.1/2014 della Corte costituzionale sulle legislazioni regionali in materia elettorale. Non vi è dubbio che l'oggetto della sentenza è la legislazione elettorale nazionale. Tuttavia, come proverò a dire, i principi in essa stabiliti paiono estensibili, in parte, anche nei confronti della legislazione elettorale delle assemblee rappresentative regionali.

* “Le Corti e il voto. La Sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale”, Seminario organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e al Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea – Roma - Sala delle Lauree-Scienze politiche - Università “La Sapienza”, 29 gennaio 2014.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Roma LUISS - “Guido Carli”.

1 – Sull'applicabilità dei principi espressi dalla sent.1/2014 alle legislazioni elettorali regionali

In senso contrario potrebbe deporre un passaggio argomentativo presente nel par.3.1. del *Considerato in diritto*, dedicato al premio di maggioranza, in cui la Corte individua le principali funzioni dell'assemblea parlamentare al fine di distinguere il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali. Tuttavia da tale passaggio argomentativo, diretto a mettere in risalto il carattere fondamentale delle funzioni attribuite al Parlamento per la vita democratica e, allo stesso tempo, la loro peculiarità (nel senso che esse non caratterizzano anche le assemblee rappresentative degli enti territoriali), non è possibile concludere che i principi stabiliti dalla Corte siano applicabili solo nei confronti della legislazione nazionale.

Va anche aggiunto che, se i riferimenti all'Assemblea Costituente, presenti sempre nel medesimo paragrafo, sono ovviamente riferiti al sistema elettorale del Parlamento, è anche vero che la statuizione relativa alla assenza di un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale è indiscutibilmente riferito non solo alle elezioni politiche ma anche a quelle amministrative, come testimonia il richiamo alla Sent. 43/1961 e 107/1996. In questa direzione vanno anche i riferimenti della Corte a precedenti che riguardano sistemi elettorali di enti territoriali (§ 5.1. con riguardo al sistema elettorale per i Comuni vigente nel 1975).

Non pare inoltre un ostacolo ad una lettura estensiva della sentenza in esame la natura concorrente della potestà legislativa regionale in materia elettorale. L'esistenza della legge-cornice (Legge 156/2004), contenente i principi fondamentali in materia di sistema di elezione degli organi regionali, obbliga certo l'interprete a leggere la legislazione regionale alla luce dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. In questa prospettiva potrebbe giustificarsi una differenziazione dei principi validi per il livello nazionale rispetto a quelli validi a livello regionale. Tuttavia non pare di poter riscontrare un tale disallineamento tra i principi stabiliti nella sentenza in commento e quelli presenti nell'art.4 Legge 165/2004, che peraltro sono pochissimi ed essenziali.

In ogni caso la ragione fondamentale per cui l'operatore giuridico, sia esso l'interprete o il legislatore elettorale regionale, deve 'maneggiare' la legislazione elettorale regionale guardando ai principi fissati nella Sent.1/2014 è rinvenibile nei parametri adoperati dalla Corte costituzionale. La legislazione elettorale nazionale viene infatti dichiarata incostituzionale per

contrasto con i principi che sostengono il circuito democratico e con il diritto all'eguaglianza del voto, su cui il primo si basa. Ad essere violati sono così gli artt.1, c.2, 3, 48, c.2, 67 (con riguardo al premio di maggioranza) e nuovamente l'art.48 (con riguardo alle liste bloccate).

E' evidente che, se l'interprete dovesse riscontrare nella legislazione elettorale regionale meccanismi analoghi a quelli che hanno condotto alla dichiarazione d'incostituzionalità della Sent. 1/2014, si riprodurrebbe la stessa fattispecie d'illegittimità esaminata dal Giudice delle leggi giacché a subire lesione sarebbero gli stessi parametri presi in considerazione nella Sent. 1/2014, per quanto resti fermo che la Corte ha differenziato la posizione del Parlamento da quella delle altre assemblee elettive.

Va infine chiarito che l'impatto della sentenza sulle legislazioni regionali va analizzato con riferimento al singolo ordinamento regionale. E' noto infatti che le Regioni, pur avendo recepito di massima il sistema di elezione proveniente dalla Legge 43/1995, come modificata dalla Legge cost.1/1999, hanno adottato proprie leggi, che, spesso, modificano il sistema statale di riferimento.

2 – La questione del premio di maggioranza.

Due sono gli oggetti principali esaminati dalla Corte costituzionale: il premio di maggioranza e le c.d. liste bloccate. Come è ben noto, anche la legislazione elettorale regionale utilizza il meccanismo del premio di maggioranza per tradurre i voti in seggi. E' quindi opportuno ripercorrere, in maniera estremamente sintetica, il ragionamento seguito dalla Corte costituzionale per valutare se esso sia 'trasponibile' nei confronti della legislazione elettorale regionale.

Nei paragrafi 3 e 4 del *Considerato in diritto* la Corte premette che l'obiettivo della stabilità del governo del Paese, che rappresenta il fine principale delle disposizioni impugnate, è costituzionalmente legittimo. Questo obiettivo è perseguito con un meccanismo premiale che si attiva quando il sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza superiore anche a quella assoluta dei seggi (340 su 630). In tale caso il meccanismo premiale attribuisce seggi aggiuntivi a quella

lista/coalizione che ha avuto anche un solo voto in più, e ciò anche se il numero di voti sia molto esiguo, in assenza di una soglia minima di voti/seggi.

Posta tale premessa, la Corte giunge alla conclusione che tale meccanismo è illegittimo per contrasto con gli artt.1, c.2, 3, 48, c.2 e 67 Cost. perché: rovescia la *ratio* della formula elettorale, che è quella di assegnare rappresentatività al Parlamento; produce 'una eccessiva divaricazione' tra composizione del Parlamento e volontà dei cittadini; determina un'alterazione del circuito democratico in quanto combinato con assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio; non c'è proporzionalità tra il fine perseguito (stabilità) e compressione della funzione rappresentativa dell'Assemblea parlamentare e del diritto di voto.

La gran parte delle legislazioni elettorali regionali - lo si è appena ricordato - è il combinato disposto della disciplina nazionale e di singole leggi regionali. In questa sede mi limito a un esame molto generale della disciplina nazionale rappresentata dalla Legge 108/1968 per come modificata, in particolare, dalla Legge 43/1995.

Così procedendo, è possibile riscontrare non poche analogie con il sistema elettorale bocciato dalla Corte. In particolare, con riguardo alla questione del premio di maggioranza, può osservarsi che anche la disciplina statale è fondata su un sistema proporzionale (per l'80%) e che il premio di maggioranza, che assorbe il restante 20% viene attribuito in assenza di una soglia minima (in questo caso il premio è espresso in percentuale perché la composizione dei Consigli regionali varia da Regione a Regione). Tale premio è però diversamente modulato a seconda che le liste collegate al Presidente abbiano raggiunto o meno il 50 % dei seggi; in caso negativo alla lista è assegnato l'intero 20%. Il sistema è congegnato in maniera tale da assegnare il 55% dei seggi alla coalizione vincente: difatti, ove necessario, si aggiungono altri seggi in modo da permettere alla lista regionale di raggiungere il 55% dei seggi.

Confrontando questo sistema con la Sent.1/2014 si possono svolgere tre ordini di riflessione attinenti, rispettivamente, al premio di maggioranza, alle clausole di sbarramento (della cui legittimità la Corte non si è occupata), al voto disgiunto.

Dubbi di legittimità sorgono soprattutto per l'ipotesi in cui le liste collegate al Presidente della Giunta non abbiano raggiunto il 50% dei seggi. Qui l'analogia con il sistema nazionale dichiarato incostituzionale è forte in quanto l'attribuzione del premio scatta senza la previsione di una soglia minima.

Su questa base poi si innestano questioni specifiche (non derivanti dalla legislazione statale) nei casi in cui le leggi regionali prevedano soglie di sbarramento, soprattutto se derogabili, messe in evidenza anche dall'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del Tar Lombardia (sede di Milano, n. 2261/2013). In questi casi pare sussistere una disparità di trattamento tra liste dipendenti dal loro collegamento con il Presidente vincente: in presenza di tale collegamento, infatti, alcune leggi regionali permettono di derogare alla soglia di sbarramento, così privilegiando liste che hanno preso meno voti rispetto ad altre liste che rimangono fuori dal Consiglio regionale, pur avendo preso più voti, perché non collegate al Presidente vincente. Ciò si traduce in un 'tradimento' del principio proporzionale cui si ispira la legislazione di base e quindi, seguendo il ragionamento della Corte, in irragionevolezza.

Infine dubbi di legittimità, fatti propri anche dalla citata ordinanza del Tar Lombardia, sorgono anche in relazione al voto disgiunto, previsto dalla legislazione statale (e fatto proprio da alcune legislazioni regionali). In effetti è possibile che l'elettore che voti per il candidato Presidente, che poi diviene tale, sprechi la preferenza espressa a favore di una lista a lui non collegata. In termini più precisi, il voto disgiunto entra in conflitto con clausole di sbarramento derogabili a favore delle liste collegate al Presidente eletto. In questo caso a subire lesione è il principio di eguaglianza in collegamento con l'art.48 Cost.

3 – La questione delle liste bloccate.

La Legge 43/1995 prevede il c.d. listino, ovvero la lista regionale collegata al candidato eletto Presidente. E' il listino che, laddove ancora presente, dà sostanza al premio di maggioranza, nelle forme appena sopra richiamate. Non tutte le Regioni hanno mantenuto questo meccanismo. A me pare che gli effetti della Sentenza 1/2014 debbano essere valutati anche sotto tale specifico profilo, per quanto la valutazione di tali effetti, come ho già osservato, non possa essere condotta in via generale e astratta, ma vada riferita allo specifico ordinamento regionale.

In estrema sintesi può dirsi che in questa parte della sentenza, che occupa il paragrafo 6 del *Considerato in diritto*, la Corte colpisce le liste bloccate perché applicate su circoscrizioni

molto ampie e perché tutti i parlamentari, e non solo una parte, sono eletti con questo meccanismo.

Ora, questa seconda condizione non sussiste nel caso delle legislazioni regionali in quanto nella Legge 43/1995 il listino porta in Consiglio regionale, di massima, un quinto dei componenti, sicché solo una parte dei consiglieri viene eletta con tale sistema, a differenza di quanto accade(va) a livello nazionale.

Sussiste, però, almeno in alcuni casi, la prima condizione poiché il listino funziona in circoscrizioni molto più ampie di quelle previste per l'elezione dei deputati. Basta prendere in considerazione il caso delle Regioni di maggiori dimensioni come Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia: in queste Regioni sono previste due circoscrizioni per l'elezione dei deputati. Se prendiamo in esame la Regione Lazio, che ha mantenuto il listino, è facile osservare che la circoscrizione 1 della Regione Lazio elegge 40/42 deputati (molto più ristretto è il numero dei deputati eletti nella circoscrizione 2). Nelle elezioni regionali del Lazio il listino regionale copre l'intero ambito regionale. In sintesi, l'elezione dei candidati del listino si svolge nell'ambito di una circoscrizione che è molto più ampia di quella all'interno della quale si eleggono i deputati della Regione Lazio.

Nel caso del listino, quindi, le perplessità di ordine costituzionale relative all'ampiezza della circoscrizione sono temperate da due circostanze: in primo luogo solo una parte, e comunque non la parte preponderante, dei consiglieri regionali viene eletta attraverso la lista bloccata e, in secondo luogo, l'applicazione del premio di maggioranza non necessariamente si risolve interamente a favore della coalizione vincente. In conclusione non pare sussistere quella ferita alla 'logica della rappresentanza' che ha portato la Corte a dichiarare l'incostituzionalità della normativa nazionale nella parte in cui prevedeva le c.d. liste bloccate.