

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 20-21 febbraio 2014 Gianguido D'Alberto, Giovanni Giardino - Consiglio regionale dell'Abruzzo Corte cost. 1/2014 e legislazione elettorale regionale
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 1/2014  
E PROSPETTIVE DI RIFORMA DEI SISTEMI ELETTORALI REGIONALI.**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20-21 febbraio 2014</p> <p>Gianguido D'Alberto, Giovanni Giardino - Consiglio regionale dell'Abruzzo</p> <p>Corte cost. 1/2014 e legislazione elettorale regionale</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Come è noto, alcune delle questioni più delicate relative ai sistemi elettorali delle Regioni sono tornate in primo piano a seguito del deposito delle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di parti essenziali della legge elettorale dello stato, ovvero la L. 270/2005.

In particolare, i Giudici della Consulta hanno dichiarato in primo luogo l'incostituzionalità della disposizione che prevedeva l'attribuzione del premio di maggioranza senza subordinarlo al raggiungimento di una soglia minima di voti con l'effetto, quindi, di trasformare una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi. Tale previsione, ad avviso della Corte, si poneva in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost., introducendo un meccanismo di attribuzione del premio manifestamente irragionevole, tale da determinare una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto, peraltro neppure idonea ad assicurare la stabilità di governo.

In secondo luogo la Corte ha censurato il sistema delle cd. liste bloccate dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, come modificate dalla L. 270/2005, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l'elezione. Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, ad avviso del Giudice delle leggi, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.

Con riferimento agli effetti nel tempo della predetta sentenza, la Corte ha precisato che la sua decisione, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali.

La pubblicazione della sentenza ha fin da subito posto la questione del suo eventuale riverbero sui sistemi elettorali delle Regioni, tutti caratterizzati, *mutatis mutandis*, da quegli elementi tipicamente connessi a modelli di governo di tipo neoparlamentare o semipresidenziale: elezione diretta del presidente della Regione contestuale all'elezione del Consiglio; previsione di un premio di maggioranza voto a garantire la governabilità pur

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20-21 febbraio 2014</p> <p>Gianguido D'Alberto, Giovanni Giardino - Consiglio regionale dell'Abruzzo</p> <p>Corte cost. 1/2014 e legislazione elettorale regionale</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

senza sacrificare la rappresentanza delle minoranze, nel quadro del principio del cd. *simul stabunt simul cadent*.

In realtà, già prima del deposito della sentenza, sulla scorta dell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, il Tar Lombardia Milano, (Sezione III- ord. n. 2261 del 2013), ha sollevato in via incidentale alla Corte la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale della Regione Lombardia n. 17 del 2012 censurando in particolar modo: a) il premio 'presidenziale', per cui le liste collegate al presidente eletto ottengono sempre almeno il 55% o il 60% dei seggi, secondo che il presidente eletto abbia ottenuto meno del 40% dei voti, o una percentuale pari o superiore a questa; b) la soglia di sbarramento, anch'essa connessa ai risultati delle elezioni presidenziali, per cui non partecipano alla ripartizione dei seggi le liste (provinciali) che non hanno ottenuto (nell'intera regione) almeno il 3% dei voti, a meno che siano collegate a un candidato presidente che ha ottenuto il 5% o più dei voti.

Per quanto concerne il premio, il TAR lamenta che, nella sostanza, i risultati dell'elezione del consiglio sono determinati dai risultati dell'elezione del presidente, neutralizzando così la competizione elettorale per i seggi nell'assemblea. Il premio di maggioranza viene attribuito a prescindere dal raggiungimento di una certa soglia di consensi da parte delle liste collegate al presidente eletto, o del presidente stesso: dunque, è possibile – con un grado di probabilità maggiore che a livello nazionale, secondo il TAR – che forze politiche minoritarie conquistino la maggioranza consiliare, oltre alla presidenza, pur essendo guidate da un presidente eletto con pochi voti, «come può accadere in caso di eccessiva frantumazione dell'elettorato». «[T]ale distorsione», osserva il TAR, «non può giustificarsi né valorizzando oltremisura il collegamento effettuato tra i candidati alla carica di Presidente e le varie liste in fase di presentazione delle candidature, né in virtù della necessità di assicurare la governabilità, che potrebbe ragionevolmente consentire soltanto una parziale deroga al principio democratico, ma non il suo completo stravolgimento».

Peraltro, da ciò si evince una differenza tra la questione riguardante la legge nazionale e quella riguardante la legge lombarda: nella prima, il problema è proprio e solo la sovrarappresentazione delle forze maggioritarie; nella seconda, il problema è anche la sostanziale subordinazione degli equilibri consiliari al colore politico del presidente eletto.

Il TAR argomenta le proprie censure anche in ragione della previsione nel sistema regionale del cd. voto disgiunto. Con il premio presidenziale, dice il giudice amministrativo di prime cure, «si disattende palesemente la scelta elettorale di coloro che hanno inteso dare un voto disgiunto». I risultati elettorali, disgiunti dagli elettori nell'urna, finiscono per ricongiungersi al momento della proclamazione; per la compagine guidata dal vincitore dell'elezione presidenziale (e solo per essa), il successo del leader condiziona direttamente e incisivamente il risultato delle singole liste. Rispetto al sistema previsto dal TUEL per le elezioni comunali il TAR segnala, quale elemento discriminante, la previsione del doppio turno per l'elezione del sindaco la quale riduce i paventati rischi di frantumazione dell'elettorato, o meglio lascia che sia l'elettorato stesso a scegliere se e come razionalizzare i propri orientamenti; inoltre, l'attribuzione del premio alle liste collegate al sindaco eletto è subordinata ad alcune condizioni aggiuntive, quali il conseguimento da parte delle liste anzidette di almeno il 40% dei voti, se il sindaco è stato eletto al primo turno, e, comunque, il mancato conseguimento da parte di altre liste, o coalizioni, del 50% dei voti.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 20-21 febbraio 2014 Gianguido D'Alberto, Giovanni Giardino - Consiglio regionale dell'Abruzzo Corte cost. 1/2014 e legislazione elettorale regionale
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Analoghi argomenti sorreggono le censure contro la soglia di sbarramento, applicabile solo alle liste non collegate a candidati forti: «[c]ome già evidenziato in precedenza, la possibilità di voto disgiunto rende del tutto irrazionale una tale previsione e stravolge in maniera non consentita il principio di uguaglianza del voto degli elettori».

Il fatto che la sentenza in esame (oltre che l'ordinanza del Tar Lombardia), soprattutto con riferimento alla previsione di un premio di maggioranza, abbia investito aspetti della legislazione elettorale che trovano elementi in comune a livello regionale, ha indotto tutte le Regioni ad interrogarsi intorno all'eventualità che anche le proprie leggi elettorali possano essere colpite da pronunce di illegittimità, aprendo contestualmente una riflessione in merito alla opportunità di procedere a modifiche legislative per adeguarsi ai dettami della pronuncia del Giudice delle leggi.

In tale contesto, val la pena di sottolineare che la Regione Abruzzo appare quella maggiormente esposta in quanto la prima ad andare al voto tra le Regioni che si sono dotate di un proprio sistema elettorale di carattere organico (la L.R. 9/2013), tenuto conto, oltre agli aspetti di carattere teorico e generale, anche della prossimità della consultazione elettorale già indetta dal Presidente della Regione per il 25 maggio 2013 e del fatto che gli organi regionali sono al momento in regime di *prorogatio*.

Con particolare riferimento alla Regione Abruzzo, potrebbe indurre a prendere in considerazione l'ipotesi di modificare la legge elettorale nel senso indicato dalla Corte la necessità di evitare il rischio di un'impugnativa in via incidentale sulla legge che potrebbe rendere precario il Consiglio derivante dalle elezioni (di converso, per le predette ragioni, va sottolineato che il rischio di impugnativa potrebbe sussistere anche in caso di modifica della legge per violazione delle disposizioni statutarie in tema di *prorogatio*, in assenza di una chiara indicazione costituzionale che vincoli il legislatore regionale).

Le predette considerazioni potrebbero essere aggravate nell'ipotesi in cui nel giudizio *a quo* di un'ipotetica questione di costituzionalità venga impugnato l'atto di proclamazione degli eletti, in quanto in tale ipotesi un'eventuale sentenza di accoglimento della Corte potrebbe inficiare l'intero procedimento elettorale e condurre all'annullamento delle elezioni con evidenti ripercussioni economiche ed istituzionali;

In via generale, in favore della necessità di modifica, è stata da talune parti addotta la tesi secondo cui i principi ricavati dalla sentenza n. 1 del 2014 costituiscono principi fondamentali in materia di sistema di elezione cui le regioni sono obbligate ad attenersi nell'esercizio della competenza concorrente in materia di cui all'articolo 122, Cost.

Tali tesi tuttavia non convincono appieno.

In primo luogo e in via generale, con riguardo alla questione del premio di maggioranza, se ad una prima lettura emerge un dato in comune tra la previsione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale e il meccanismo previsto a livello regionale, l'impressione è che le censure di illegittimità, che hanno investito le leggi elettorali di Camera e Senato, non si possano replicare per le discipline elettorali regionali. A tal proposito, significativo pare il passaggio in cui la Corte costituzionale sottolinea che le norme censurate «producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini». Nonché la successiva specificazione secondo cui la «illimitata compressione della rappresentatività

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 20-21 febbraio 2014 Gianguido D'Alberto, Giovanni Giardino - Consiglio regionale dell'Abruzzo Corte cost. 1/2014 e legislazione elettorale regionale
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

dell'assemblea parlamentare» è «incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della "rappresentanza politica nazionale" (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di "una caratterizzazione tipica ed infungibile" (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali».

La Corte, in particolare, chiama in causa la forma di governo parlamentare, nell'ambito della quale il Parlamento rappresenta, appunto, il centro del sistema di democrazia rappresentativa. Sotto questo aspetto appare indispensabile, per valutare il sistema elettorale regionale (e, nello specifico, il meccanismo premiale da questo previsto) e la sua compatibilità con i principi costituzionali, tenere conto della forma di governo all'interno della quale il sistema elettorale si colloca. A differenza che a livello statale, le regioni hanno optato per mantenere una forma di governo di stampo "neoparlamentare" o "semipresidenziale", caratterizzata dall'elezione diretta e contestuale del Consiglio e del Presidente della Giunta, nella quale peraltro la fiducia iniziale viene "presupposta" (pur essendo possibile per il Consiglio, in corso di legislatura, "sfiduciare" il Presidente, con la conseguenza però dello scioglimento dello stesso organo rappresentativo, ex art. 126 Cost.). Va aggiunto, peraltro, che il meccanismo premiale, incentrato sulla figura del presidente, risulta in qualche misura funzionale rispetto a due previsioni di livello costituzionale: l'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, ai sensi del quale «è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale»; l'art. 126, secondo e terzo comma, Cost., che sancisce il c.d. principio del *simul stabunt simul cadent*, tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta, eletti contestualmente e contestualmente destinati a terminare il mandato (a prescindere dalle più differenti cause). (Sul punto si veda anche la sentenza della Corte cost. n. 12 del 2006 nella parte in cui afferma che la forma di governo neoparlamentare presuppone che ci sia una chiara consonanza politica fra il Presidente e la sua maggioranza in Consiglio regionale).

Il premio di maggioranza, pertanto, si caratterizza da un lato per attribuire al presidente risultato eletto i mezzi (una maggioranza) per governare, ma anche per evitare che una maggioranza di segno opposto a quello del presidente (già tale all'esito elettorale) inneschi quei meccanismi di sfiducia al presidente e scioglimento del consiglio, potenzialmente in grado di creare instabilità e incertezza, anche – ragionando per assurdo – in più tornate elettorali consecutive.

Appare utile ricordare che, seppure nessuna delle nuove leggi elettorali abbia previsto la necessità di raggiungere una soglia di voti minimi per ottenere l'attribuzione del premio di maggioranza, le modifiche (rispetto alla legge n. 43 del 1995) introdotte da quasi tutte le leggi elettorali regionali (tra queste, quelle delle Regioni Toscana, Marche, Campania, Lombardia, Veneto e Abruzzo) vanno nel senso dell'abolizione del "listino", modifica che attenua il difetto di monotonicità (ovverosia l'effetto che talvolta consegue dall'attribuzione del premio di maggioranza, che in taluni casi consente ad una coalizione di conseguire più seggi avendo meno voti) attribuendo, nella maggior parte dei casi, il premio di maggioranza (che pure continua ad essere caratterizzante dei sistemi elettorali)

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20-21 febbraio 2014</p> <p>Gianguido D'Alberto, Giovanni Giardino - Consiglio regionale dell'Abruzzo</p> <p>Corte cost. 1/2014 e legislazione elettorale regionale</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

direttamente a livello regionale, con successivo “trasposizione” nelle singole circoscrizioni provinciali.

Così come vale la pena ricordare che alcune leggi regionali (tra le altre, legge lombarda, abruzzese, toscana, campana e umbra) prevedono una quota massima di seggi attribuibili alla coalizione di maggioranza, delineando dunque una sorta di «premio di minoranza» in favore delle liste non collegate al Presidente eletto.

In secondo luogo ed in connessione con quanto affermato al punto precedente, chi può stabilire, se non addirittura imporre, con chiarezza quale sia la soglia minima ragionevole e proporzionata necessaria per far scattare il premio di maggioranza? A tal proposito va tenuto in considerazione il mutato quadro politico istituzionale che, non potendo più configurarsi come bipolare, si allontana sensibilmente dal modello che si poneva di fronte al legislatore costituzionale del 1999-2001.

Sempre con riferimento alla soglia minima, inoltre, stante proprio la complessità dell'attuale assetto politico, una sua definizione eccessivamente ridotta (ad es. 30%) potrebbe comportare il rischio di una sovrarappresentazione della lista o della coalizione collegata al presidente con l'effetto di concretizzare quel vizio di rappresentatività denunciato dalla stessa sentenza della Corte costituzionale; di contro, una sua fissazione su percentuali particolarmente elevate (35% o 40%), potrebbe rendere oltremodo complessa l'attribuzione del premio e la garanzia di una maggioranza consiliare stabile al presidente della Giunta regionale eletto contestualmente al Consiglio, con il rischio di veder leso il principio della governabilità stabilito dalla L. 165 del 2004 e consustanziale di fatto al modello di governo regionale.

Per superare le problematiche evidenziate ai punti precedenti, da talune parti si è sottolineata l'opportunità di introdurre il cd. doppio turno al fine di ridurre i paventati rischi di frantumazione dell'elettorato, lasciando che sia l'elettorato stesso a scegliere se e come razionalizzare i propri orientamenti; per completezza, va precisato che, in assenza di precedenti normativi e di interpretazioni specifiche da parte della giurisprudenza costituzionale, parte della dottrina ha affermato che il requisito della contestualità rende problematica sul piano della legittimità l'eventuale scelta di una elezione a doppio turno del Presidente sul modello dei Sindaci dei comuni maggiori, in quanto tale scelta finisce per infrangere proprio il principio di contestualità, ancor più se a seguito della elezione del Presidente si determina il colore politico del Consiglio in forza del premio di maggioranza.

Con riferimento specifico alla Regione Abruzzo, un eventuale cambiamento della L.R. 9/2013 a pochi mesi dalle elezioni e successivamente alla loro indizione potrebbe porsi non in linea con le indicazioni della normativa e della giurisprudenza europea che impongono di non modificare le regole del gioco elettorale dopo che sia stato già avviato il procedimento volto al rinnovo democratico degli organi rappresentativi; al riguardo, si evidenzia che in caso di modifica di punti essenziali del sistema elettorale tracciato dalla L.R. 9/2013 si dovrebbe procedere alla revoca del decreto di indizione che andrebbe successivamente riemanato.

In favore della non incidenza della pronuncia sull'attuale sistema elettorale giocherebbe inoltre la nuova composizione “ridotta” del Consiglio regionale; ridurre o graduare la quota di seggi attribuita alle liste del Presidente eletto, abbinata eventualmente alla mancata previsione della incompatibilità fra la carica di consigliere e quella di assessore

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20-21 febbraio 2014</p> <p>Gianguido D'Alberto, Giovanni Giardino - Consiglio regionale dell'Abruzzo</p> <p>Corte cost. 1/2014 e legislazione elettorale regionale</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

regionale, potrebbe infatti incidere negativamente sulla stabilità in seno all'organo rappresentativo, affidando ad una manciata di consiglieri le sorti dell'attività legislativa e dell'intera legislatura.

In ultimo, va segnalato che la l.r. 9/2013 si pone al riparo da alcune rilevanti obiezioni di legittimità costituzionale poste dal TAR Lombardia nei confronti della L.R. Lombardia 17/2012, in quanto, rispetto a quest'ultima, il legislatore abruzzese non ha previsto il voto disgiunto e ha calibrato le soglie di sbarramento esclusivamente sui voti di lista.

In conclusione, si segnala che la questione sta assumendo una rilevanza di carattere generale tale da coinvolgere anche la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Giunte la quali stanno affrontando la presente problematica, che non esonera da riflessioni anche le Regioni, quali il Piemonte, che si apprestano ad andare al voto con l'impianto previsto dalla legislazione statale cedevole di cui alla L. n. 108 del 1968 come modificata ed integrata dalla L. n. 43 del 1995.

Ad ogni buon conto, le scelte al momento sono rimesse esclusivamente alle valutazioni discrezionali dei legislatori elettorali regionali, con il contestuale auspicio di un coinvolgimento collaborativo, se non addirittura chiarificatore, del Governo e del legislatore nazionale.