

# La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali e legislazione statale e regionale

*Monica Rosini*

## 1. Premessa

Dedicata all'esposizione dei problemi che si pongono in materia elettorale regionale dopo le modifiche introdotte dalla legge cost. 1 del 1999. La novella costituzionale ha decisamente – anche se non chiaramente – modificato le fonti chiamate a disciplinare la materia elettorale regionale, prevedendo che “il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali” siano disciplinati “con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”. Non è soltanto la previsione di una potestà concorrente nella materia elettorale regionale a determinare un complicato “mosaico” di fonti, ma anche la difficoltà di conciliare la medesima con l'art. 123 Cost. che riserva allo statuto regionale la determinazione della forma di governo e la possibilità di derogare all'elezione diretta del Presidente della Giunta costituzionalmente prevista (art. 122, ult. comma).

Una scelta che trascura i profondi legami che intercorrono – e non possono non intercorrere - tra i due profili [“anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diversi da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale” (sent. 2/2004)].

Analisi dell'esercizio della nuova competenza da parte delle Regioni: soltanto cinque Regioni si sono dotate di una nuova legge elettorale. Peraltro, due soltanto (Toscana e Marche) hanno approvato una legge elettorale organica, le altre si sono limitate ad una disciplina parziale, recependo per il resto le previsioni recate dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata dalla 43 del 1995 e dall'art. 5 della legge cost. 1 del 1999 (Calabria, Lazio, Puglia).

## 2. La problematicità dell'oggetto: “il sistema di elezione”

Analisi dell'oggetto della nuova potestà legislativa regionale che l'art. 122 novellato individua nel “sistema di elezione... del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali...”

In particolare, due sono le opzioni interpretative prospettabili: l'una ampia, l'altra sostanzialmente restrittiva. L'espressione potrebbe, infatti, essere riferita alla disciplina complessiva del fenomeno elettorale ovvero alla disciplina di alcuni profili soltanto della materia elettorale, strettamente connessi al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Quest'ultima linea interpretativa apre l'ulteriore problema della disciplina degli aspetti di contorno. Secondo una prima opinione il resto sarebbe rimasto nella disponibilità del legislatore statale in quanto attinente alla forma di Stato (es. disposizioni sulla capacità elettorale attiva e passiva) e comunque non estraneo ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato [Lanchester]. Per una diversa opinione l'interpretazione restrittiva dell'art. 122, comma 1, condurrebbe ad una valorizzazione della potestà legislativa residuale [Olivetti].

L'opzione preferibile sembra quella restrittiva, nella versione che affida la disciplina degli aspetti di contorno al legislatore statale. E ciò in considerazione del dato normativo (l'espressione “sistema di elezione” non è ripetuta nell'art. 117 Cost. che non contiene riferimenti alla materia delle elezioni regionali; inserisce tra le materie di competenza esclusiva statale la “legislazione elettorale” degli enti locali e le “leggi elettorali” relative agli organi dello

Stato e al Parlamento europeo) e degli stretti vincoli costituzionali, che vengono in rilievo nella disciplina di molti aspetti di contorno del sistema elettorale. Alla stessa interpretazione sembrano essersi attenuti il legislatore statale e gli stessi legislatori regionali che hanno approvato provvedimenti limitati alla sola materia elettorale in senso stretto.

Segue analisi di alcuni settori in cui più stringenti paiono i vincoli costituzionali, e come tale esclusa o fortemente limitata la possibilità di differenziazioni a livello regionale.

### ***2.1. Capacità elettorale attiva e passiva***

Relativamente all'elettorato attivo, ci si interroga sulla possibilità per il legislatore regionale di estendere il diritto di voto, anche anteriormente al compimento della maggiore età e agli stranieri legalmente residenti. Tale possibilità pare scontrarsi con l'art. 48 Cost. che possiede una portata generale con riguardo a tutti i momenti elettorali che si consumano all'interno della Repubblica. Non sembra, pertanto, esistere alcuno spazio di intervento per le Regioni ordinarie che vogliano modificare la disciplina dell'elettorato attivo per le consultazioni attinenti al loro livello di governo. L'impossibilità di ampliare la cerchia della cittadinanza e di incidere sul requisito della maggiore età, risiede anche nell'attribuzione della relativa competenza in via esclusiva allo Stato (art. 117, lett. i).

Relativamente all'elettorato passivo, le Regioni possono incidere sui requisiti dell'età e della residenza nel territorio regionale? L'interrogativo muove dalla considerazione che tutti gli statuti speciali richiedono il requisito della residenza in uno dei Comuni della Regione per godere dell'elettorato passivo. Lo statuto del Friuli-Venezia Giulia prevede, altresì, il requisito anagrafico del compimento del venticinquesimo anno di età, mentre la legge n. 29/51 della Regione Sicilia richiede il compimento dei 21 anni. Una disciplina analoga nelle Regioni ordinarie deve necessariamente confrontarsi con il necessario rispetto del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti politici, nonché con il principio di ragionevolezza (sent. 20/1985).

### ***2.2 Disciplina della propaganda.***

L'eventuale disciplina regionale incontra temperamenti in alcuni principi costituzionali, in particolare nell'esigenza che sia resa effettiva l'eguaglianza dei punti di partenza dei vari partiti e movimenti politici (art. 49 e 3, comma 2). Da non escludere poi possibili interferenze con la materia ordinamento della comunicazione, affidata dal terzo comma, dell'art. 117 Cost. alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

### ***2.3 Disciplina del finanziamento delle spese elettorali.***

Quali gli spazi per una disciplina regionale differenziata? L'intervento regionale anche in questo caso sembra limitato dal necessario rispetto dei principi costituzionali intesi a garantire la parità delle *chances* tra i candidati durante lo svolgimento della campagna elettorale. Per il momento nessuna Regione ha inteso legiferare in questa materia, con l'eccezione dell'art. 9 della l.r. Lazio n. 2 del 2005 che ha adeguato i tetti di spesa imposti ai candidati.

### ***2.4 Disciplina delle primarie.***

La disciplina delle primarie (divenuta di stringente attualità con l'approvazione della l.r. Toscana n. 70 del 2004) solleva diversi problemi: i rapporti con l'art. 49 Cost. (nella interpretazione prevalente il concorso con metodo democratico sarebbe riferito solo ai rapporti tra partiti e non alla loro organizzazione interna); il contrasto con la giurisprudenza costituzionale (in particolare con la sent. 203 del 1975 che considera le primarie procedure meramente interne alle forze politiche); l'assenza di principi fondamentali in materia.

### **3. La problematicità delle fonti**

#### ***3.1. La potestà legislativa concorrente in materia elettorale***

Analisi della natura della potestà legislativa *ex art. 122, comma 1, Cost.*

Il mancato coordinamento con l'art. 117, comma 3, nonché l'utilizzazione nelle due disposizioni di una terminologia non perfettamente coincidente induce ad interrogarsi sulla riconducibilità della potestà legislativa in materia elettorale regionale agli schemi della legislazione concorrente. Problemi potrebbero porsi con riguardo all'applicabilità alla materia elettorale di altre disposizioni introdotte dalla riforma del titolo v, quali l'art. 116, comma 3, e art. 11, l.cost. 3 del 2001.

La giurisprudenza costituzionale non sembra avere assegnato particolare rilievo a tale difetto di coordinamento. La sent. 196 del 2003 ha chiarito che quella di cui all'art. 122, comma 1, Cost., è una potestà legislativa concorrente che, almeno in linea di principio, non presenta differenze rispetto a quella generale di cui all'art. 117, comma 3, così anche in assenza della legge cornice, la legislazione regionale può disciplinare la materia nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla preesistente legislazione statale.

Analisi dell'esercizio in concreto di tale potestà da parte dello Stato e delle Regioni. La legge 165 del 2004 pone solo pochi generali principi, nel rispetto dei quali alle Regioni rimangono scelte normative assai ampie e in alcuni casi non facilmente giustiziabili. Problema se i principi in materia siano posti dalla legge in questione in via esclusiva.

#### ***3.2. Ruolo dello Statuto regionale***

Problema preliminare attiene agli spazi entro i quali può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione dello statuto. Considerato che fino a tale data l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 detta direttamente la disciplina dell'elezione del Presidente della Regione le possibilità per la legge elettorale regionale di modificare la disciplina statale sono esigue. Limitate ad "aspetti di dettaglio" e soltanto "per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999". Così ad esempio può essere affidata al Presidente della Giunta la competenza ad emanare il decreto che determina e assegna i seggi del Consiglio alle singole circoscrizioni o il decreto di indizione delle elezioni (Sent. 196/2003)

Analisi del rapporto tra statuto e legge regionale nella disciplina della materia elettorale. Quali sono gli spazi di intervento concessi agli statuti ordinari in materia elettorale? Quale la loro capacità condizionante?

La giurisprudenza della Corte ha escluso, o comunque fortemente ridotto, le possibilità di intervento degli statuti nella materia elettorale. Nel quadro disegnato dal legislatore della revisione del 1999 la fonte statutaria "è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo".

Così non può prefigurare l'adozione di un determinato sistema elettorale (art. 38, comma 1, lett. a statuto calabrese), né prevedere l'indicazione sulla scheda elettorale del Presidente e del Vicepresidente, né fissare il limite di due mandati per il Presidente (sent. 2 del 2004), né stabilire forme di incompatibilità affievolita tra la carica di consigliere e quella di assessore (art. 45, co. 2 statuto Emilia-Romagna e 66 statuto Umbria).

Certamente lo statuto è in grado di condizionare con la propria disciplina la legge elettorale regionale, ad esempio attraverso scelte in materia di fonti normative (prescrivendo una maggioranza aggravata per la sua adozione) o in materia di forma di governo. In particolare, fortemente condizionante è la scelta statutaria circa la modalità di elezione (diretta ovvero consiliare) del Presidente della Giunta (sent. 2/04), ma anche quella relativa al numero dei consiglieri regionali.

Spetta, altresì, allo statuto la disciplina di quegli aspetti del funzionamento degli organi elettivi che non incidono direttamente sul sistema elettorale e sul regime di incompatibilità o ineleggibilità: disciplina della *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni (o dopo l'annullamento dell'elezione) e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati.

Se lo statuto rinunciasse all'elezione diretta, invece, i rapporti tra statuto e legge elettorale regionale non potrebbero spiegarsi in termini di netta separazione, dal momento che la disciplina dell'elezione del Presidente costituirebbe – in quanto afferente direttamente alla scelta della forma di governo - un aspetto centrale della potestà statutaria.

### ***3.4. Problemi di tecnica legislativa (aperti dalla frequente novellazione da parte delle Regioni della legislazione elettorale statale)***

La Corte non ha censurato tale tecnica legislativa, pur qualificandola come impropria. La legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica a quella recata dalla legge statale, in cui le disposizioni che vengono recate in sostituzione di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di recepimento, senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale.

### ***3.5. Rinvio a fonti secondarie***

L'analisi della problematica a livello statale conduce a ritenere ammissibili fonti secondarie in materia elettorale solo se meramente esecutive, in forza della riserva di assemblea *ex* art. 74, comma 4, Cost. Analoga conclusione si ripropone per la disciplina della materia elettorale regionale?

L'unica fonte regolamentare adottata dalle Regioni in materia elettorale (D.P.G.Reg. Toscana n. 75 del 2004 attuativo di alcuni profili procedurali relativi alle elezioni primarie) non solleva problemi dato il carattere meramente attuativo della disciplina legislativamente prevista. Qualche interrogativo è posto, invece, dalla previsione, a livello secondario, di atti sostanzialmente normativi, privi di copertura legislativa, ma assai significativi quanto al loro contenuto: ad esempio la segreteria della Presidenza della Giunta regionale della Puglia ha adottato un atto normativo atipico “Disposizioni per la presentazione delle candidature alla carica di Presidente della Giunta regionale e di consigliere regionale” che integra la disciplina elettorale regionale; la Regione Toscana ha adottato “Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione” (che integrano le leggi 25 e 74 del 2004).