

Osservatorio sulle fonti

LE MODIFICHE ALLA LEGGE ELETTORALE DELLA REGIONE UMBRIA 23 FEBBRAIO 2015 N. 4 FRA PROFILI FORMALI E DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ

di *Elisabetta Catelani*¹

Anche la regione Umbria, dopo la regione Toscana (il cui intervento normativo è stato oggetto di commento nel fascicolo precedente di questa *Rivista*) è giunta all'approvazione della nuova legge elettorale, che va a modificare il sistema elettorale già riformato poco prima dell'ultima legislatura regionale e contenuto nella [legge 4 gennaio 2010 n. 2](#). In entrambi i casi si è trattato di un'approvazione giunta solo pochi mesi prima dello svolgimento delle elezioni regionali, al fine di consentire lo svolgimento delle nuove elezioni con il nuovo metodo e nello stesso tempo evitare una delegittimazione nel corso della legislatura del Consiglio e del Presidente della Regione. La scelta temporale di approvazione della nuova legge elettorale è sicuramente da approvare, anche se c'è da domandarsi se sia normale ed opportuno cambiare la legge elettorale ogniqualvolta sopraggiunga una nuova legislatura.

Non si intende certo con queste prime riflessioni mettere a confronto due leggi elettorali che presentano ovviamente caratteristiche diverse innanzitutto perché il numero di candidati da eleggere è molto diverso (venti in Umbria, quaranta in Toscana) ed il tipo di rappresentanza che può/deve essere garantita è affidata alla discrezionalità politica del legislatore regionale, ma ciò nonostante è opportuno fare alcune considerazioni formali in ordine alla legge umbra e accennare ai rilievi di costituzionalità sollevati da alcune forze politiche, sulle quali il governo dovrebbe esprimersi (o comunque dovrebbe prendere in considerazione) in sede di valutazione dell'opportunità di sollevare una questione di legittimità costituzionale in via principale entro 60 giorni dall'approvazione del testo da parte del Consiglio regionale, anche se, pare, non vi sia la volontà politica di rinviare la questione alla Corte (i termini infatti per l'impugnazione in via principale scadranno pochi giorni dopo l'uscita di questo fascicolo della rivista e ancora non risulta alcuna questione sollevata in via principale dal governo).

Si devono porre innanzitutto due problemi di carattere generale, uno *de iure condendo* e l'altro *de iure condito* in ordine al controllo di costituzionalità delle leggi elettorali. L'attuale progetto di riforma costituzionale approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015 ed ora in fase di nuova approvazione del Senato ha previsto l'introduzione di un ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulla legge elettorale nazionale (Camera e Senato) "su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei Deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata". Nulla si prevede in ordine al controllo di costituzionalità delle leggi elettorali regionali. Non pare, in realtà, che questa nuova competenza della Corte sia in generale da approvare. Non solo perché non è nella natura del nostro processo costituzionale

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

e quindi costituirebbe una significativa trasformazione del ruolo della Corte, ma perché inserirlo proprio con riguardo al tema con più alto rilievo politico, porrebbe la Corte al centro del dibattito politico. Se tuttavia si ritiene che sia opportuno evitare, come è avvenuto nel corso di questa legislatura, che vi sia un intervento successivo della Corte in sede di giudizio incidentale di legittimità costituzionale, tale da indebolire fortemente (se non delegittimare) la rappresentanza politica dei soggetti eletti, questo non può essere introdotto limitatamente alle leggi elettorali nazionali ed escluderlo di conseguenza per quelle locali, sia regionali (approvate dalle singole regioni) sia comunali (normativa questa nazionale, contenuta nel T.U. sugli enti locali e fra l'altro recentemente modificata limitatamente all'introduzione di garanzie per la rappresentanza di genere con legge n. 215/2012). In altre parole, non vi è una rappresentanza di serie A che deve essere meglio tutelata nella sua legittimazione ed una di serie B. Se si vuole introdurre un ricorso preventivo di legittimità costituzionale, deve essere previsto per ogni tipo di legge elettorale.

De iure condito poi vi è il problema dei dubbi di costituzionalità che la legge elettorale umbra ha sollevato e che ha indotto una serie di consiglieri regionali, deputati, futuri candidati e comunque soggetti interessati a presentare ricorso presso il Tribunale civile di Perugia. Fino a poco tempo fa e comunque fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013 che ha dichiarato l'illegittimità della legge elettorale 270/2005, meglio conosciuta come *Porcellum*, avremmo escluso la possibilità dell'accoglimento di un ricorso al Tribunale al solo fine di sollevare una questione di costituzionalità su una legge elettorale, ma, da ora, tutto è possibile. Il che dovrebbe indurre il Governo a valutare in modo attento l'opportunità di sollevare la questione di costituzionalità in via principale di fronte alla Corte. In altre parole, dinanzi ad un dubbio di costituzionalità che in varie sedi è stato contestato e di conseguenza dinanzi al possibile rischio di una dichiarazione di incostituzionalità successiva alle elezioni (in sede di giudizio in via incidentale), sarebbe ragionevole che il Governo rinviasse la questione alla Corte costituzionale.

Ma, andiamo per ordine ed analizziamo innanzitutto le principali novità di questa legge e, successivamente, i dubbi di costituzionalità che il contenuto di questa legge può presentare.

Primo aspetto formale da segnalare è la scelta verso una "modifica" ed "integrazione" del testo del 2010 e non un'abrogazione, come invece è avvenuto per la regione Toscana. Questo indirizzo formale ha determinato la necessità di prevedere una serie di disposizioni di chiarimento interpretativo, con conseguente necessità per l'interprete di ricostruire il contenuto della legge attraverso un attento "taglia ed incolla" fra i due atti. Si tratta ovviamente di una libera scelta del legislatore, ma trattandosi di una trasformazione sostanziale del contenuto normativo, le buone regole di *drafting* legislativo avrebbero forse richiesto un'esplicita abrogazione. Fra l'altro, come previsto espressamente, ciò che non è previsto nella legge o non direttamente desumibile da essa, si rinvia alle disposizioni della normativa statale vigente in materia, ossia alla legge 17 febbraio 1968 n. 108.

Da un punto di vista contenutistico, la nuova legge prevede l'introduzione di un turno unico di votazione, con elezione del candidato Presidente che abbia ottenuto il mag-

Osservatorio sulle fonti

gior numero di voti, indipendentemente dalla percentuale raggiunta. Vi è soltanto una soglia minima per il riparto dei seggi fra le liste del 2,5 per cento. Tale elezione porta con sé l'attribuzione alla lista vincente fino ad un massimo di dieci seggi o alla coalizione (dodici), più il Presidente eletto, mentre i restanti otto verranno attribuiti alle minoranze (o, meglio, sette più il seggio riservato al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale “che ha conseguito il totale dei voti validi immediatamente inferiore al candidato alla Presidenza proclamato eletto”, in altre parole, il secondo arrivato). Il sistema elettorale prescelto per la distribuzione dei seggi è quello proporzionale con premio di maggioranza, con eliminazione del listino bloccato e l'introduzione delle preferenze, nella forma specifica della doppia preferenza di genere. Scelta questa che, pare che rappresenti, a partire dalla legge elettorale campana, la soluzione per lo più preferita (fra le molte possibili) per introdurre meccanismi promozionali per il riequilibrio della rappresentanza di genere. D'altra parte, il buon esito che tale meccanismo ha prodotto nella rappresentatività delle donne, dove e dopo che tale meccanismo è stato introdotto, induce giustamente a preferirlo ad altri. Se e quando si riterrà di escludere il sistema delle preferenze (che tanti problemi ha determinato in passato) non escluderà di introdurre parimenti altri meccanismi di riequilibrio, così come ora previsto anche nel disegno di legge costituzionale di modifica della II parte della Costituzione (nuovi artt. 55 comma 2 e 122 comma 1).

Vi è poi una serie di articoli che innovano vari aspetti procedurali, dal procedimento di presentazione delle liste elettorali, a quello riguardante le candidature a Presidente della Giunta regionale, nonché nuove norme che regolano i criteri di esame, ammissione delle liste e dei relativi ricorsi; norme che disciplinano le operazioni dell'Ufficio unico circoscrizionale e dell'Ufficio centrale regionale che devono operare in fase elettorale ed infine norme che attengono alle surrogazioni dei candidati nel corso della legislatura.

Le disposizioni che presentano tuttavia maggiori perplessità riguardano due aspetti che, direttamente o indirettamente, sono già stati presi in considerazione da parte della Corte costituzionale in fase di dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale nazionale (sent. n. 1 del 2014, già richiamata), che attengono al problema dell'assenza di una soglia minima di voti per accedere al premio di maggioranza e viceversa l'introduzione di una sorta di premio di minoranza.

La Corte, infatti, con riguardo alla legge elettorale nazionale che non prevedeva la necessità del raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o alla coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti, ha precisato che “il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza”, combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è tale “da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto”. Tutto ciò specialmente quando il premio di maggioranza è connesso alla previsione di un sistema elettorale proporzionale, perché, come ha detto la Corte, genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del “peso” del voto “in uscita”, ai fini dell'attribuzione dei seggi”.

Osservatorio sulle fonti

Dinanzi ad una precisazione così dettagliata del vizio e della sostanziale affermazione che occorra l'introduzione esplicita di una soglia minima per attivare il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza, è normale domandarsi quali siano i criteri che possano aver giustificato nel legislatore umbro una scelta non in sintonia con la sentenza della Consulta.

Una giustificazione si può individuare nel fatto che accanto ad un premio di maggioranza sia stato introdotto, in modo parallelo e conseguente, anche il premio di minoranza, così da poter parificare e sanare la maggior rappresentatività della lista o della coalizione di liste vincitrici. Nello stesso tempo, si è detto, il numero di seggi attribuiti alla maggioranza, rispetto a quelli che otterrà la minoranza sono un numero non particolarmente significativo, cosicché la maggiore rappresentanza costituisce solo uno strumento a garanzia della governabilità.

Il tema della scelta del sistema elettorale è, ovviamente, molto delicato e lasciato alla valutazione non solo politica ma anche alla presenza e alla conseguente introduzione di una serie di pesi e contrappesi che consentano, da un lato un'adeguata rappresentanza dei voti in seggi, ma, nello stesso tempo, anche di meccanismi che agevolino la governabilità degli organi. La Corte costituzionale tuttavia ha posto nell'interpretazione dell'art. 48 Cost. dei paletti che ormai costituiscono delle soglie insormontabili e la legge umbra, in realtà è parsa superarli senza, peraltro, introdurre contrappesi sufficienti a giustificare tale violazione. Non solo infatti, non si giustifica, l'assenza di una soglia minima per accedere al premio di maggioranza che può alterare in modo significativo "il circuito democratico", ma si riduce anche la rappresentatività delle forze di minoranza in quanto si riconosce un seggio di diritto al candidato Presidente "miglior perdente", indipendentemente dai voti ottenuti dalla lista collegata e, di fatto, sottraendo un seggio alla distribuzione dei seggi fra i partiti di minoranza.

Come ha detto la Corte con riguardo alla legge elettorale del 2005, detta disciplina "determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica".

E' vero che in un *obiter dictum* contenuto nella sent. n. 1/2014 la Corte ha precisato che l'assenza di una soglia minima per l'accesso al premio di maggioranza altera i principi della rappresentanza politica "nazionale" (art. 67 Cost) con riguardo ai poteri specifici del Parlamento titolare di un potere d'indirizzo e controllo sul governo e di garanzia costituzionale, così da distinguere il Parlamento "da altre assemblee rappresentative di enti territoriali". Non si può pertanto escludere che la Corte, dinanzi ad un controllo di costituzionalità di una legge elettorale regionale, giunga a conclusioni meno dirompenti e sostanzialmente legittimanti premi di maggioranza senza soglia minima di sbarramento, ma l'obiettivo della governabilità che forse ha giustificato l'adozione di tale normativa, poteva essere parimenti raggiunto con l'introduzione di un ballottaggio eventuale qualora non fosse stata raggiunta da nessuna lista o coalizione di liste la soglia minima, così come è stato previsto nella legge elettorale toscana.

Dinanzi a tanti dubbi, sarebbe quindi ragionevole che il Governo rinviasse la legge al controllo di costituzionalità della Corte. Quella stessa maggioranza, fra l'altro, che in

Osservatorio sulle fonti

fase di elaborazione della riforma costituzionale ipotizza un controllo preventivo sulle leggi elettorali nazionali e non per quelle regionali. Se non si vorrà introdurlo con riguardo a queste ultime, un filtro preliminare e rigoroso deve e può essere fatto dal Governo, cosicché la presenza di un semplice “dubbio” di costituzionalità dovrebbe indurlo ad inviare la questione alla Corte costituzionale.