

Osservatorio sulle fonti

LA LEGGE ELETTORALE DELLA TOSCANA 26 SETTEMBRE 2014 N. 51 FRA DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ E DI CONFORMITÀ ALLO STATUTO, DOPO LA DELIBERAZIONE DEL COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

di *Elisabetta Catelani*¹

La nuova legge elettorale della Toscana presenta caratteristiche significative, non solo da un punto di vista contenutistico per le novità che introduce nel sistema elettorale, ma, per quanto più direttamente interessa questa Rivista, con riguardo a profili attinenti alla tecnica legislativa ed alle modalità di approvazione e di controllo sulla normativa.

Da un punto di vista formale, la legge elettorale si differenzia dalle altre leggi regionali per la rilevanza che essa determina sulla forma di governo regionale, tantoché la stessa Costituzione attribuisce ad essa una rilevanza autonoma nell'art. 122, ribadita e confermata più volte dalla Corte costituzionale (dalla sent. n. 2 del 2004 alla sent. n. 4 del 2010). Una normativa questa che non può non essere contenuta nello Statuto, ma che deve essere coerente ed omogenea con la forma di governo prescelta, cosicché Statuto e legge elettorale siano frutto di ampia condivisione fra le forze di maggioranza e di opposizione.

Anche nel caso dell'elaborazione della legge elettorale della Toscana il testo è stato frutto di un lungo lavoro di mediazione alla ricerca di un'intesa istituzionale, iniziato con la formazione di un gruppo di lavoro creato nel marzo del 2012. Le motivazioni di un ripensamento sulla precedente legge elettorale n. 50 del 1999 che a sua volta modificava la legge n. 25 del 2004 erano molte: il convincimento che il meccanismo delle liste bloccate era percepito come un'imposizione sull'elettore; la necessità di evitare che il premio di maggioranza alterasse in modo eccessivo il rapporto fra voti ottenuti e rappresentanza, così da incidere anche sull'essenza del principio democratico; gli effetti indiretti derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale nazionale (n. 1/2014), sentenza che, pur riguardando una legge diversa e con effetti non coincidenti con quella regionale, presentava una motivazione almeno indirettamente influente su alcuni profili della precedente legge elettorale toscana (liste bloccate, il meccanismo premiale con possibile eccessiva divaricazione fra la composizione dell'organo e la volontà dei cittadini espressa con il voto). La nascita poi di un terzo "polo" che avrebbe ancor più alterato la distribuzione dei seggi con un premio di maggioranza attribuito alla coalizione del Presidente che avesse raggiunto il maggior numero di voti, indipendentemente, dalla percentuale raggiunta, imponeva alle soglie della nuova elezione del Consiglio (che si svolgerà nella prossima primavera), di giungere alla definizione delle nuove regole elettorali.

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

La nota che qui si pubblica è connessa ad un Seminario svoltosi presso l'Università di Pisa il 24 novembre dal titolo: *La nuova legge elettorale toscana: un modello apripista?*

Osservatorio sulle fonti

Il primo aspetto che occorre pertanto segnalare è che ogni cinque anni ed in particolare in occasione del mutamento della legislatura (a partire dalla riforma del titolo V), la Regione Toscana rinnova la propria legge elettorale.

La legge è stata infatti approvata l'11 settembre 2014, apportando significative novità rispetto al sistema elettorale precedente.

Se si vuole riassumere molto velocemente i caratteri essenziali della riforma, si può segnalare:

a) innanzitutto la riduzione del numero dei consiglieri a 40 dagli originari 55 (fino al 2004 erano 50, elevati poi a 65 con la legge n. 25/2004);

b) si mantiene l'elezione diretta del Presidente della Regione, ma si introduce il sistema del ballottaggio qualora nessun candidato ottenga il 40% dei voti validi, recependo il principio affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 1/2014) della necessità di una "soglia minima" alla lista o alla coalizione di liste per ottenere la maggioranza assoluta dei seggi;

c) si adotta un sistema elettorale proporzionale su base circoscrizionale con premio di maggioranza e sbarramento differenziato (10% per le coalizioni; 5% per liste non coalizzate; 3% per ogni lista all'interno della coalizione), e con premio di maggioranza variabile in rapporto ai voti ottenuti dal Presidente al primo turno (57,5% seggi se non ha raggiunto il 45% dei consensi e 60% dei seggi se lo ha superato), mentre nell'ipotesi che si debba ricorrere al ballottaggio il premio di maggioranza è limitato al 57,5% dei seggi;

d) si eliminano le liste bloccate e si introduce il voto di preferenza agevolato, ossia i nominativi dei candidati (pochi ovviamente) sono riportati nella scheda per evitare errori degli elettori. Si possono esprimere due preferenze, con obbligo di differenza di genere per la seconda preferenza.

e) si mantiene la rappresentanza territoriale (almeno un eletto in ogni circoscrizione) e si mantiene la garanzia per le minoranze perché almeno il 35% dei seggi deve essere distribuito fra le forze della minoranza

f) infine, e questa costituisce la norma più discussa, si prevede la "possibilità" per i partiti di introdurre un listino regionale bloccato con tre nomi (con alternanza di genere), nomi tuttavia non riportati nella scheda, ma di cui deve essere data solo informazione della presenza, con conseguente onere degli elettori di leggere *aliunde* i nomi prescelti dai partiti.

Quattro Presidenti di gruppi consiliari (con adesione di altri due Consiglieri appartenenti al gruppo misto) hanno fatto immediata [istanza](#) al Collegio di garanzia statutaria di verificare la rispondenza di detta legge elettorale alle norme Statutarie (ex art. 57 Statuto Toscana e art. 7 l. di attuazione n. 34/2008), con riguardo alla legittimità della previsione di un "listino bloccato" con assegnazione del seggio prioritaria rispetto ai candidati circoscrizionali scelti, al fatto che l'uso di questo fosse demandato alla discrezionalità dei singoli partiti con conseguente alterazione del carattere democratico dell'ordinamento, che fossero previste soglie di sbarramento eccessivamente elevate tali da inficiare la rappresentatività degli elettori, ed infine si rilevava la poca chiarezza nella formulazione della legge. In altre parole i ricorrenti non rilevavano vizi di incostitu-

Osservatorio sulle fonti

zionalità che, d'altra parte, il Collegio di garanzia non era legittimato ad affrontare, ma profili attinenti alle norme Statutarie di principio, nonché aspetti inerenti la qualità della normazione.

Lo Statuto toscano infatti, come tutti gli altri contiene una serie di norme generali e di principio con le quali la Regione ribadisce principi già presenti in Costituzione, ne precisa il contenuto e ne determina i confini, ma in particolare fissa gli obiettivi e normativi da raggiungere. A differenza di molti altri Statuti, poi, contiene due norme significative e sicuramente innovative rispetto all'ordinamento preesistente, ossia l'obbligo di motivazione delle leggi e regolamenti regionali (art. 39 comma 2) e un lungo articolo che fissa i principi per garantire la qualità della normazione (art. 44).

E proprio con riguardo a questi due aspetti dello Statuto toscano il [giudizio sulla conformità statutaria](#) emesso dal Collegio di garanzia è da segnalare, ossia per il rilievo che viene dato ai profili formali di approvazione della legge. Innanzitutto si affronta il problema del valore delle norme di principio contenute nello Statuto, giungendo a conclusioni difformi rispetto a quelle più volte espresse dalla Corte costituzionale (sent. nn. 372, 378, 379/2004). Non si dice infatti, come era stato affermato dalla Consulta che le norme di principio dovevano essere considerate prive di alcuna "efficacia giuridica" e collocabili "sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto". Il Collegio esprime un giudizio coraggioso, sia pur con il sostegno di gran parte della dottrina costituzionalistica e di alcune decisioni dei giudici amministrativi che avevano già affermato la precettività delle norme statutarie di principio (Consiglio di Stato 3146/2011 e 4502/2011), ritenendo "che non si possa affermare la non vincolatività" di tali disposizioni "sia per essere queste inserite in un atto-fonte, dotato complessivamente dell'attributo della giuridicità, che non può non caratterizzare tutte le disposizioni di cui esso si compone, sia per la non estendibilità delle considerazioni svolte dalla Corte a disposizioni non solo tra loro a contenuto assai dissimile, ma anche diversamente incidenti entro i confini delle attribuzioni riconosciute alle Regioni". In tal modo dunque il Collegio non si esime dal valutare il contenuto della legge elettorale indipendentemente dal tipo di norma statutaria presa come parametro.

Peraltro, per affermare la conformità statutaria della legge elettorale, utilizza gli stessi criteri ermeneutici seguiti dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 2014 che nel giudicare l'illegittimità costituzionale della legge elettorale nazionale affronta il tema delle c.d. "liste bloccate" non dichiarandone *tout court* l'illegittimità qualora si garantisca un margine di scelta all'elettore. La Consulta, infatti, aveva legittimato sia meccanismi elettorali con liste bloccate "solo per una parte dei seggi", oppure con liste brevi tali da garantire l'effettiva conoscibilità dei candidati e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto. Altrettanto fa il Collegio di garanzia che, nel dichiarare la conformità statutaria del listino regionale ritiene che il meccanismo prescelto sia "in grado di garantire – come vuole il giudice costituzionale – le condizioni necessarie ad assicurare la libertà di voto degli elettori". La motivazione quindi, sotto questo profilo, riprende *in toto* i criteri interpretativi della Corte costituzionale, affrontando così gli stessi parametri di giudizio e ripercorrendone i risultati, pur avendo affermato nella parte iniziale che com-

Osservatorio sulle fonti

pito del Collegio non è tanto quello di valutare la legittimità costituzionale (di competenza appunto della Consulta), quanto la conformità statutaria.

Il secondo profilo che è opportuno segnalare del contenuto del ricorso e poi della motivazione è la particolare attenzione sui profili della qualità della normazione che si desume dalla contestazione di non sufficiente motivazione contenuta nel preambolo della legge e nell'assenza di organicità e chiarezza che invece è prescritta nel primo comma dell'art. 44 dello Statuto.

Sotto questo aspetto la valutazione del Collegio di garanzia è scarna o, se si vuole, essenziale, in quanto si limita a constatare che la disciplina elettorale è di per sé complessa e tecnica e quindi non può non essere lasciata ampia discrezionalità al legislatore, salvo che il testo risulti "oscuro ed incomprensibile". Se, certo, non si può dubitare in ordine alla inevitabile tecnicità di ogni sistema elettorale, nello stesso tempo non si può prescindere dalla necessità di chiarezza di ogni norma che incide sui diritti e prima di tutto su una legge che incide sul diritto di voto e di rappresentanza di ogni cittadino. Ma, in realtà, se si legge questa normativa e si confronta con altre leggi elettorali, si può affermare che la terminologia usata ed i meccanismi previsti non presentano significativi aspetti di incertezza o di difficile intelligibilità.

In definitiva, la motivazione del Collegio di garanzia, pur non escludendo che sotto vari profili vi siano "motivi di perplessità", sia con riguardo alla comprensibilità delle soluzioni prescelte, sia sulla presenza della lista bloccata facoltativa e non facilmente conoscibile, ritiene "a maggioranza" che il ricorso non sia da accogliere e che la legge sia quindi conforme allo Statuto.

Il tema della legittimità costituzionale della legge è stato poi affrontato in seno al Consiglio dei ministri, con forte sollecitazione dei consiglieri regionali che si erano visti respingere il ricorso in sede regionale, decidendo di non rimettere la questione alla Corte costituzionale nella seduta del 10 novembre scorso.

Il travagliato *iter* di approvazione della legge è quindi, almeno per ora, concluso.

Senza voler entrare sugli aspetti sostanziali della scelta del modello elettorale e forse ancor di più sui dubbi di costituzionalità che la lista regionale dei nominati/innominati può presentare, la legge è tuttavia da segnalare per la buona tecnica legislativa utilizzata, desumibile sia dalla circostanziata motivazione iniziale delle ragioni dell'adozione della legge, che dalla relazione finale nella quale vengono indicati gli obiettivi che si intendono raggiungere. Ancora, significativa è anche la tecnica dell'abrogazione espressa delle norme precedenti, compresa la legge sulle primarie, evitando così dubbi ed incertezze sulla vigenza anche parziale delle norme.

Una particolare attenzione è data, poi, alle problematiche di genere, non tanto nella formazione del possibile listino regionale che probabilmente lascia spazio ad una sola rappresentanza su tre al genere femminile generalmente sottorappresentato, quanto nell'introduzione della seconda preferenza di genere diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza (secondo il modello adottato in altre regioni e nella legge per l'elezione dei consigli comunali), a cui si aggiunge anche la previsione dell'ordine alternato di genere (art. 8 comma 5) con conseguente piena eguaglianza nelle candidature circoscrizionali. Da un punto di vista tecnico-legislativo, occorre tuttavia segnalare che

Osservatorio sulle fonti

la terminologia di genere prescelta che distingue sempre fra candidate e candidati, elettrici ed elettori, rende forse faticosa e certamente non snella la terminologia giuridica. In un futuro occorre prendere in considerazione l'opportunità di seguire il criterio fissato nell'art. 82 dello Statuto dove si afferma che l'uso "del genere maschile per indicare i soggetti titolari di diritti, incarichi pubblici e stati giuridici è da intendersi riferito ad entrambi i generi e risponde pertanto solo ad esigenze di semplicità del testo". Criterio questo che potrà essere utilizzato anche per tutta la legislazione regionale.