

Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale: *simul stabunt simul cadent*?

di Michele Massa
(15 gennaio 2014)

Il TAR di Milano (ord. n. 2261/13, al momento non ancora assunta al RO della Corte costituzionale) ha sollevato questione di costituzionalità su alcuni elementi del nuovo sistema elettorale introdotto in Lombardia con la l.r. n. 17/12.

La questione è interessante sotto vari profili, in parte coincidenti con quelli sottesi alla recentissima C. cost. n. 1/14. In questa sede, si vuole mettere in luce come l'impostazione adottata dal TAR segua, appunto, la falsariga della questione relativa alla legge elettorale nazionale; come, così facendo, il TAR abbia inquadrato un problema reale, forse persino più grave al livello regionale; come, tuttavia, l'ordinanza sorvoli su altri aspetti e, soprattutto, sulle peculiarità distintive della forma di governo regionale.

Oggetto dei dubbi sono due elementi del nuovo sistema lombardo: il premio di maggioranza, vale a dire la garanzia, per le liste collegate al presidente eletto, di una quota pari almeno al 55% dei seggi consiliari (senza contare quello del presidente stesso), o almeno al 60% se il presidente ha ottenuto il 40% o più dei voti; e la soglia di sbarramento, ossia l'esclusione dalla ripartizione dei seggi delle liste che, a livello regionale, hanno ottenuto meno del 3% dei voti, a meno che siano collegate a un candidato presidente che abbia ottenuto almeno il 5% per cento dei voti.

I due istituti censurati non sono specialità regionali padane. Entrambi si collocano in sostanziale continuità con la l. n. 43 del 1995. In risposta a eclatanti vicende di cronaca, il legislatore lombardo ha optato per la soppressione del cd. listino e, quindi, ha dovuto modificare i meccanismi per il computo dei voti e la distribuzione dei seggi; di conseguenza, ha cambiato anche i termini di relazione (voti o seggi conseguiti dal candidato presidente, non più dalla lista regionale) per commisurare l'entità del premio e consentire lo scavalco della soglia. Ma i caratteri intrinseci dei due istituti, e le stesse percentuali di riferimento di entrambi, sono sostanzialmente immutati (cfr. l. n. 108/68, art. 15, co. 13, nn. 6-8; l. n. 43/95, art. 7). Per quanto riguarda il premio, poi, la disciplina in questione imita un modello diffuso in altre leggi regionali, seppur con varianti (cfr. G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, CEDAM 2013, 122; G. Tarli Barbieri, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni* 2013, 117). A sua volta, la scelta di questo sistema elettorale segue una tendenza, ben nota e ormai risalente, a favore di uno specifico modello istituzionale. Non è il caso di ripercorrerla; basta ricordare

* Scritto sottoposto a *referee*.

che associa la forma di governo cd. neoparlamentare – elezione diretta e contemporanea di presidente e assemblea; legame tra i due organi secondo il principio *simul stabunt simul cadent* – con sistemi elettorali *majority assuring* per l'assemblea.

Nell'analisi compiuta dal TAR, il punto di maggiore debolezza è proprio la sottovalutazione del nesso tra sistema elettorale e forma di governo, e delle peculiarità che distinguono quest'ultima, negli ordinamenti regionali, dal modello parlamentare cui si riferisce invece C. cost. n. 1/14.

Secondo il giudice, anzitutto la distribuzione dei seggi nel consiglio sarebbe condizionata più dai risultati elettorali del presidente, che da quelli delle liste provinciali. Qui, evidentemente, il riferimento è all'attribuzione del premio di maggioranza secondo le regole richiamate sopra; sotto altri profili, il numero dei voti conseguiti dalle liste resta decisivo, ad es. per il superamento delle soglie di sbarramento e per l'assegnazione dei seggi non spettanti alla maggioranza. Ma proprio sul premio è concentrata l'attenzione del tribunale, cui le condizioni per il conseguimento del premio stesso sembrano tanto più irragionevoli, giacché il sistema lombardo ha mantenuto la previsione del voto disgiunto. Inoltre, l'attribuzione del premio a prescindere da qualsiasi soglia minima di consenso, per il presidente o per le liste, determina «*il rischio concreto di trasformare una minoranza elettorale in maggioranza politica, capovolgendo il risultato del voto*».

In effetti, questo rischio è concreto e possiede una rilevanza costituzionale che non è sfuggita alla dottrina (G. Tarli Barbieri, *op. cit.*, 118 s.). Se è problematica una legislazione che, in un sistema parlamentare, non condiziona il premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti o seggi, a maggior ragione sarà sospetta una legislazione che alla maggioranza "artificiale" consegna un primato ancora più forte: attribuendole non solo la prevalenza nell'assemblea, ma anche la titolarità della presidenza, e consentendole di tenere legati i due organi nel vincolo di un identico e inscindibile destino politico. Così impostato, il problema riguarda la stessa l.c. n. 1/99 e, in particolare, l'abbinamento tra sistema elettorale e forma di governo nella fase transitoria di cui all'art. 5. Come che sia, spirata questa fase, indubbiamente le nuove leggi elettorali regionali devono rispondere della propria compatibilità con i principi costituzionali – tutti, compresi quelli che fanno capo all'art. 48, e ai quali le recenti vicende giurisprudenziali hanno dato nuovo risalto.

Tornando ora al ragionamento del TAR, mentre è condivisibile la preoccupazione sopra riassunta, lo sono meno i passaggi successivi e, soprattutto, le conclusioni cui il ragionamento mira.

Dopo aver denunciato la distorsione della rappresentatività indotta dal premio di maggioranza, il giudice amministrativo afferma che essa «*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». Qui è parafrasato un passaggio dell'ordinanza della Cassazione sulla l. n. 270/05 (motivi, § 7.1), ma si trascura che, nella situazione in esame, il punto non è la governabilità di per sé sola, bensì la coerenza con la vigente forma di governo regionale. A questa forma di governo si possono muovere critiche anche dure, ma, alla luce dell'art. 126, u.c., Cost., è difficile metterne in dubbio la costituzionalità. Occorre allora chiedersi quale sistema elettorale sia capace di armonizzarsi, al contempo, con essa e con gli altri precetti costituzionali.

A questo proposito, il TAR formula un paragone con il sistema elettorale nei comuni con oltre 15.000 abitanti.

In passato, lo stesso termine di paragone era stato scelto da altri giudici amministrativi, ma per respingere sbrigativamente i dubbi sulla l.c. n. 43 del 1995 (cfr. TAR Venezia, n. 2903/05, poi confermata – circa una settimana dopo C. cost. nn. 15-16/08 – da Cons. St., n. 352/08): fu detto che, se il sistema elettorale comunale si era salvato dalle censure di costituzionalità (C. cost. n. 429/95 e n. 107/96), lo stesso doveva valere per quello regionale. In realtà, il discorso è più complesso, come suggerito dall'ordinanza qui commentata: gli artt. 72 e 73 TUEL contrastano il rischio paventato dal TAR, da un lato, con il doppio turno per l'elezione del sindaco, che restituisce ai cittadini la scelta sulla razionalizzazione; dall'altro, con una regolazione più articolata del premio di maggioranza, escluso in particolare per le liste che, sebbene collegate a un sindaco eletto al primo turno, siano rimaste sotto il 40% dei voti. Del resto, C. cost. n. 107/96 aveva bensì considerato l'ipotesi di legare, nelle elezioni dei grandi comuni, il conseguimento del premio al semplice conseguimento, da parte delle liste collegate al sindaco eletto al primo turno, della maggioranza relativa dei voti; ma in questa ipotesi – e in quella, alternativa, di una soglia minima di consensi per ottenere il premio – aveva anche avvertito il rischio di un diminuito rispetto della volontà popolare. Quella sentenza si riferiva, in particolare, al caso in cui porzioni determinanti dell'elettorato avessero disgiunto i voti, negando alle liste i suffragi dati ai sindaci. Alla luce dei più recenti sviluppi giurisprudenziali, il rischio di distorsioni dovrebbe rilevare anche quando, a prescindere dai voti disgiunti, tanto il candidato presidente quanto le liste collegate si siano arretrate a livelli di consenso relativamente bassi.

Dunque, il TAR sceglie un termine di riferimento pertinente e sviluppa il paragone in modo più accorto. Eppure, per altri versi, il paragone con il sistema elettorale comunale opera *contro* le tesi del giudice milanese. Dimostra, infatti, come non sia affatto obbligata la soluzione da questi prefigurata, ossia l'annullamento del premio e della soglia di sbarramento e la conseguente adozione di un sistema proporzionale puro (con metodo D'Hondt). Dimostra che sono concepibili, ed esistono, modelli alternativi, capaci di bilanciare più finemente la logica della rappresentatività con la necessità di evitare, all'indomani delle elezioni, crisi difficili da risolvere. Un discorso in parte analogo si può fare a proposito delle critiche alla soglia di sbarramento: se il problema

fosse davvero il suo collegamento con le candidature presidenziali, la soluzione sarebbe eliminare la soglia, oppure soltanto il collegamento?

In realtà, a leggere l'ordinanza, sembra che il ricorso con cui il TAR è stato adito (da soggetti in buona parte coincidenti con gli attori del processo che ha portato all'annullamento parziale della l. n. 270/05) fosse incentrato sulla ripartizione dei seggi consiliari, con riferimenti solo indiretti alle regole per l'elezione del presidente. Sarebbe stato possibile allargare la portata della questione, o proporre interventi manipolativi più articolati, ad es. orientati a far salvo il premio di maggioranza, correggendolo con l'aggiunta di soglie? Più in generale, in materie del genere quali sono i limiti al "costruttivismo" degli interpreti (per usare una nota espressione, ripresa a proposito della sentenza sulla l. n. 270/05 da A. Morrone, *Il miracolo costituzionale*, in www.confronticostituzionali.it, 6 dicembre 2013)? Qui non è possibile altro che sollevare questi interrogativi, sui quali C. cost. 1/14 naturalmente dà lumi solo parziali, condizionata com'è dall'oggetto e dall'impostazione della specifica questione decisa. Il sistema elettorale nazionale del 2005 e quello regionale sono nati sull'onda di uno stesso impulso, ma sono anche collegati a modelli istituzionali diversi: ora cadranno insieme o si avvieranno, almeno per il momento, a destini separati?

Forum di Quaderni

zioni