

## IL RIMBORSO DELLE SPESE ELETTORALI: LA RISERVA DI COMPETENZA STATALE COME “LIVELLO ESSENZIALE DEI DIRITTI POLITICI”?

di Dimitri Girotto

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”)

1. Tra le non poche disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 che hanno suscitato la reazione delle Regioni, quella relativa al sistema dei rimborsi elettorali è parsa ricevere una attenzione marginale, avendo formato oggetto di impugnativa solo ad opera della regione Puglia<sup>1</sup>. Nondimeno, la decisione della Corte riveste un indubbio interesse, non solo con riguardo alla estensione della potestà legislativa statale in tema di “sistema di elezione” dei Consigli regionali, ma anche in riferimento ad alcune puntualizzazioni sulla attribuzione alla disciplina sottoposta a giudizio di una funzione di garanzia dell'esercizio di determinati diritti politici.

Il tema del contendere riguarda la riduzione dei rimborsi previsti per le spese elettorali dalla legge n. 157 del 1999; rimborsi che, per quanto attiene alle elezioni dei consigli regionali, sono posti a carico del bilancio interno della Camera dei deputati, nell'ambito del quale si attinge ad uno dei quattro fondi istituiti dalla legge. La ripartizione avviene su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione, e la quota spettante a ciascuna regione è ripartita proporzionalmente ai voti ottenuti, tra le liste concorrenti nelle circoscrizioni provinciali che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto al consiglio regionale della regione interessata<sup>2</sup>.

Di fronte ad una previsione che riduce del dieci per cento l'ammontare del fondo, la Regione ricorrente propone una tesi volta, di fatto, ad “isolare” un titolo competenziale residuale – e, negli auspici della ricorrente, esclusivo – con riguardo alla “disciplina delle elezioni degli organi regionali”<sup>3</sup>. A confidare sulla ricostruzione contenuta nella motivazione della sentenza, non pare che la Regione avesse ulteriormente circoscritto la propria pretesa al solo specifico ambito competenziale del rimborso delle spese per le elezioni dei consigli regionali: ambito che, in astratto, avrebbe potuto essere elevato a materia autonoma, sganciandolo dalla rimanente “legislazione di contorno” in materia elettorale<sup>4</sup>.

La difesa dello Stato è prevalentemente fondata su quella invocazione alla *salus rei*

---

1 Il d.l. n. 78/2010 – c.d. “decreto anticrisi”, provvedimento estremamente complesso, con contenuti che spaziano ha sino ad ora formato oggetto, salvo errori, di circa venti pronunce della Corte costituzionale, considerando soltanto quelle originate da ricorsi promossi dalle Regioni (la prima, in ordine cronologico, è la sent. n. 207/2011; l'ultima, al momento della consegna del presente contributo all'editore, è la n. 215/2012).

2 Sulla disciplina del finanziamento pubblico dei partiti cfr., recentemente, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano, 2012.

3 Cfr. punto 2 del “*Ritenuto in fatto*”.

4 Non esiste, come è noto, una definizione di “materia elettorale”, né di “legislazione di contorno”, trattandosi di concetti variamente interpretati quanto a latitudine. Più sicura sembrerebbe, invece, la definizione del “sistema elettorale come insieme di regole che consentono la trasformazione di voti in seggi (cfr., ad esempio, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995, 17); non trascurando, tuttavia, diverse letture, ad esempio volta a distinguere una “formula elettorale” quale meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, dal “sistema elettorale”, che includerebbe anche l'ambito territoriale nel quale si vota e il carattere del voto, come pure le eventuali soglie di sbarramento o i premi di maggioranza (così M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in (a cura di) G. Branca-A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2002, 102-103). Vi è da osservare che, quanto alla materia elettorale, è rinvenibile una più corposa elaborazione dottrinale, originata dall'inserimento di tale espressione nel corpo dell'art.

*publicae* che la Corte – in un passaggio preliminare ed introduttivo della motivazione della sentenza - respinge quale premessa interpretativa “di sistema”, con argomentazioni la cui importanza è già stata fatta notare in dottrina<sup>5</sup>. Per quanto specificamente attiene alla disposizione che qui interessa, anche l'argomentazione che la difesa erariale oppone alla ricorrente in via subordinata è molto debole, essendo fondata su una non meglio precisata sopravvivenza della potestà legislativa statale in riferimento alla modifiche di una propria legge, “pur se approvata nella vigenza di regole distributive della competenza legislativa diverse da quelle attuali”. La parte resistente, dunque, non mostra alcun affidamento sulla tesi volta a ricondurre il sistema di rimborso delle spese elettorali alla potestà legislativa statale in tema di sistema di elezione dei consigli regionali, e tradisce poche aspettative di successo anche con riguardo al richiamo ai principi di coordinamento della finanza pubblica: atteggiamento che, a tale ultimo riguardo, parrebbe comprensibile, essendo difficile immaginare che una puntuale riduzione dell'entità di una erogazione finanziaria possa essere elevata a principio di coordinamento; se non fosse che, proprio nella sentenza in esame, la Corte ha ritenuto legittima, in nome delle esigenze di coordinamento finanziario, una previsione che fissa in euro trenta l'importo massimo del gettone di presenza per la partecipazione ad organi collegiali o comunque per incarichi conferiti a titolari di cariche elettive<sup>6</sup>.

Evidentemente, nella fattispecie che ci occupa, il giudice costituzionale ha ritenuto di poter individuare un titolo competenziale più solido a fondamento della pretesa “di riduzione” (dell'importo dei rimborsi elettorali) rivendicata dal legislatore statale: non il coordinamento finanziario bensì, più semplicemente, la potestà legislativa riguardante il “sistema di elezione” del consiglio regionale. La semplicità, peraltro, è solo apparente, perché l'art. 122 Cost. consente allo Stato di dettare norme di principio, ed anche sotto questo profilo la Corte ha dovuto confrontarsi con l'obiezione – formulata dalla ricorrente, e comunque non eludibile sul piano logico – relativa al carattere “di dettaglio” di una previsione che, lo si ribadisce, non disciplina il funzionamento del sistema dei rimborsi elettorali (quanto a condizioni, presupposti, legittimazione a richiederli), ma ritocca *in peius* il loro ammontare.

Nelle osservazioni che seguono, dovrà anzitutto essere affrontato il primo corno del ragionamento seguito dalla Corte, cioè la riconducibilità della previsione impugnata alla competenza ex art. 122 Cost., passando successivamente all'esame delle argomentazioni con le quali il giudice costituzionale non solo ha attribuito un carattere “di principio” alla disposizione in esame, ma è parso affermare un generale divieto per il legislatore regionale ad intervenire in tema di rimborsi elettorali, invocando i valori costituzionali della tutela del diritto di voto e del diritto dei cittadini di associarsi in partiti per concorrere alla determinazione della politica nazionale.

2. Ad avviso del giudice costituzionale, “l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti

---

72 Cost., laddove si elencano le tipologie di leggi coperte dalla c.d. riserva di assemblea. In quel contesto, peraltro, il concetto viene prevalentemente interpretato in senso riduttivo, essendo riscontrabili esempi, nella prassi parlamentare, di leggi approvate in sede deliberante e tuttavia attinenti, per molti profili, alla disciplina delle elezioni, come ricordato da M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, 223, *sub* nota 40.

5 Come ha ben illustrato G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in questa *Rivista* 2012, 11-12, osservando che l'accoglimento del principio *salus rei publicae* avrebbe eliminato quasi tutte le possibilità di contestazione dell'intervento legislativo statale.

6 Cfr. punto 7 del *Considerato in diritto* della sentenza Corte cost. n. 151/2012.

gli aspetti del fenomeno elettorale”. Una lettura anche parziale dei contributi di chi, in dottrina, ha affrontato l'argomento, condurrebbe immediatamente alla conclusione che l'opinione manifestata dalla Corte rappresenti *una* tra le varie esegesi della citata locuzione, potendosi contrapporre alla medesima altre interpretazioni, non scolastiche o avulse dal sistema normativo.

Alla citata espressione la Corte assegna, in effetti, una particolare “ampiezza”, implicitamente asserendo che l'utilizzo del complemento di specificazione (“di elezione”, riferito al “sistema”) in luogo dell'aggettivo (“elettorale”) tradurrebbe l'intenzione del legislatore costituente di allargare l'ambito della potestà legislativa statale, ben oltre le regole disciplinanti il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Così configurato, si tratterebbe tuttavia di un argomento letterale piuttosto debole, soprattutto all'esito di una comparazione con altra terminologia utilizzata nel testo della Costituzione, allorché le norme richiamano – nel corpo dell'art. 117 Cost. - le “leggi elettorali” o la “legislazione elettorale”: termini dei quali è difficile prospettare una minore comprensività rispetto a “sistema di elezione”, cui la Corte ritiene tuttavia afferente la disciplina del procedimento elettorale “nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)”<sup>7</sup>.

Non sembra rivelarsi decisivo, al riguardo, il richiamo al precedente rappresentato dalla sentenza n. 196 del 2003; qui, in effetti, il giudice costituzionale ascrive alla potestà legislativa regionale il “procedimento per l'elezione del Consiglio”, avallando una interpretazione estensiva dell'art. 122 Cost.; ma i temi affrontati nel caso considerato riguardano – limitandoci alle disposizioni ritenute esenti da censura - l'indizione delle elezioni, l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni, il termine iniziale per lo svolgimento delle elezioni: argomenti che, quando non riferibili (e l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni lo è certamente) al sistema elettorale “in senso stretto”, restano riconducibili ad aspetti strettamente procedurali e certamente non di contorno. Il citato precedente, dunque, conforta una interpretazione non eccessivamente restrittiva della norma costituzionale, e più rispettosa dell'autonomia regionale, ma non è sufficiente a suffragare l'attribuzione alla competenza statale ex art. 122 Cost. – ancorché di principio - di problematiche che trovano certamente la loro ragion d'essere nella esistenza delle elezioni e di un procedimento elettorale, ma che fuoriescono ampiamente dell'alveo del procedimento medesimo.

Non fanno difetto, puntualmente segnalati dalla dottrina, gli elementi che indurrebbero ad escludere l'omnicomprensività della nozione “sistema di elezione”, e che si aggiungono al già richiamato raffronto con le espressioni contenute nell'art. 117 Cost.: dal riferimento aggiuntivo – nell'art. 122 Cost. - alla disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, che faticosamente si giustificerebbe (ma sul punto si tornerà tra breve) in concomitanza con una formula asseritamente così ampia quale quella di cui si tratta; a considerazioni di carattere più sistematico, volte a coniugare la riforma costituzionale del 1999 con quella del 2001, e dunque a tener conto di una mutata funzione dell'art. 122 Cost., che oggi varrebbe a limitare la competenza legislativa statale, e non quella regionale; all'analisi della prima legge di attuazione (l. n. 165 del 2004), la quale ha dettato ben pochi principi, ma per lo più attinenti al sistema elettorale in senso stretto<sup>8</sup>.

---

7 Lo ricordano M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., 222, e prima ancora M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 104.

8 Cfr. ancora M. COSULICH, *Il sistema elettorale* cit., 230-231.

Si è anche osservato che taluni profili della legislazione *lato sensu* elettorale sono strettamente collegati alla forma di Stato, e comunque sarebbero condizionati da vincoli direttamente desumibili dal testo costituzionale (basti pensare alla disciplina dell'elettorato e della tutela del diritto di voto)<sup>9</sup>; ma anche a voler ritenere che tali elementi siano sufficienti a giustificare una attrazione di tali profili alla potestà legislativa statale, ne risulterebbe rafforzata la perplessità sulla portata pretesamente omnicomprensiva dell'art. 122 Cost.

A conforto della conclusione raggiunta dalla Corte si sarebbe forse potuto percorrere un diverso iter argomentativo. Il riferimento al "sistema di elezione", come è noto, trova la sua esclusiva origine nel previgente testo dell'art. 122 Cost., che riportava identica formulazione, però in un contesto nel quale la potestà legislativa delle Regioni ordinarie poteva esplicarsi soltanto nei limiti di cui all'art. 117 Cost.. L'esame della disciplina previgente non permette, certo, di dimostrare – per quanto specificamente attiene all'oggetto di queste osservazioni - che la disciplina dei rimborsi elettorali, ante riforma del 1999, fosse riconducibile al "sistema di elezione", e non venisse piuttosto regolata dallo Stato per la sola ragione dell'assenza di qualunque titolo competenziale regionale, ex art. 117 Cost.<sup>10</sup>. Ciò detto, e ripensando all'argomento proposto da chi suggerisce di leggere l'art. 122 Cost. in considerazione della esigenza di interpretare restrittivamente, post 2001, l'ambito della competenza legislativa statale, verrebbe da osservare che tale opzione sarebbe stata giustificabile anche prima della riforma dell'intero Titolo V, essendo difficile sostenere che la modifica di cui alla legge cost. n. 1 del 1999 sia stata preordinata a penalizzare le autonomie territoriali<sup>11</sup>. La successione cronologica degli interventi di riforma ha posto tuttavia l'interprete dapprima di fronte all'intervento di cui all'art. 122 Cost., ed è in quella sede che avrebbe dovuto essere valutato l'argomento del *favor* verso l'estensione delle competenze regionali. E in quella sede, l'interprete che oggi vuole escludere la disciplina dei rimborsi elettorali dal "sistema di elezione" argomentando ex art. 117 Cost. quarto comma, sarebbe stato probabilmente indotto ad interpretare (estensivamente) tale nozione in senso opposto, in modo omnicomprensivo e perciò legittimante un intervento regionale, seppure a titolo concorrente, così assegnando una valenza meramente rafforzativa, e non costitutiva, alla successiva modifica dell'art. 117 Cost..

La ragione per la quale la Corte non ha indugiato sulla *ratio* della riforma del 1999 è peraltro evidente, giacché la pronuncia in commento non reca beneficio alcuno all'autonomia regionale, e troppo stridente sarebbe parso il richiamo alle (opposte)

---

9 Ne parla, ad esempio, G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in (a cura di) P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, pp. 112-114

10 M. ROSINI, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in (a cura di) M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna, 2006, 494, ricorda che anteriormente alla riforma costituzionale del 1999 tutto il "fenomeno elettorale" era riservato alla competenza legislativa statale. Ciò detto, il problema della spettanza della potestà legislativa allo Stato non avrebbe potuto porsi, in considerazione della limitata estensione dell'intervento regionale, circoscritto dall'art. 117 Cost. Di qui, come giustamente osserva A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in (a cura di) F. PASTORE, *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, 11, "la scarsa attenzione alla necessità di stabilire con precisione i confini della *materia elettorale*".

11 Per quanto le indicazioni desumibili dal testo costituzionale non debbano indurre l'interprete a sopravvalutare le positive ricadute della riforma sulla autonomia regionale, in particolare con riguardo all'autonomia statutaria. Sul punto v., ad esempio, M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 44-45.

intenzioni del legislatore costituente del 1999; nel complesso, però, l'argomentazione addotta a sostegno della omnicomprensività finisce per non risolvere le ambiguità di cui si è fatto cenno.

3. A conclusioni non dissimili, in senso critico, si può pervenire con riferimento al secondo corno del ragionamento seguito dalla Corte, vale a dire la riconducibilità a principi fondamentali della (intera) disciplina statale dei rimborsi elettorali.

Chiamata a prendere posizione sulla censura relativa al carattere dettagliato della disciplina che regola l'importo dei rimborsi elettorali, la Corte, muovendo dalla disamina delle modalità di istituzione ed erogazione del fondo, ritiene che il legislatore statale abbia "previsto che il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.)".

Con questa premessa, la dimostrazione della natura di principio fondante del sistema di elezione, da riconoscersi alla disciplina relativa all'entità del fondo, deriverebbe dall'obiettivo che il legislatore ha perseguito: "garantire l'uguale esercizio dei diritti politici tutelati dalle indicate disposizioni costituzionali e di evitare irragionevoli discriminazioni nel godimento degli stessi". Ciò in quanto, sempre a dire del giudice costituzionale, "tale obiettivo sarebbe, infatti, pregiudicato ove si consentisse alle Regioni di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il conseguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoriale delle forze politiche".

Non può stupire il richiamo della Corte alla funzione dei rimborsi elettorali quali strumenti di garanzia dei diritti di partecipazione politica, tanto pacifico appare questo assunto<sup>12</sup>; molto meno scontata, viceversa, e la prospettata esigenza di uniformità del sistema, a tutela di un eguale diritto di voto e di una eguale parità di trattamento di movimenti e partiti politici. La prima, immediata, perplessità si collega alla pretesa fatta valere dalla Regione ricorrente, che non ha contestato un intervento sul rimborso per le spese elettorali in generale, ma per le spese riguardanti l'elezione dei consigli regionali. Vi è da chiedersi, infatti, se l'uniformità di trattamento non possa essere garantita a livello di ogni singola regione, spettando semmai allo Stato il compito di fissare norme concernenti le modalità di erogazione dei fondi e financo il loro importo, ma nella sola misura di un *minimum* non derogabile, in modo da preservare l'effettività dei diritti di cui agli artt. 48 e 49 Cost. In questo modo, ben potrebbe il legislatore regionale prevedere stanziamenti aggiuntivi, rispetto ai minimi, a favore di partiti e movimenti politici, fermo restando il divieto di trattamenti discriminatori nei confronti di questi.

Se non si vuole ricondurre l'estrema cautela della Corte – che esclude totalmente la possibilità per le Regioni "di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale" - a considerazioni influenzate dalle circostanze attuali che hanno contraddistinto alcune vicende del finanziamento dei partiti, bisognerebbe forse ipotizzare che il rischio implicitamente paventato dal giudice costituzionale consista nella eventuale previsione, ad opera di questa o quella regione, di uno stanziamento eccessivamente limitato, sì da pregiudicare la partecipazione degli elettori ed esponenti politici di quella regione alla determinazione della politica non solo a livello regionale, bensì nazionale. Il

---

<sup>12</sup> Sul punto v., con ampiezza di analisi, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, cit., in particolare pp. 6-17.

timore, quindi, può essere che un partito o movimento politico possa essere danneggiato a tal punto, a seguito dell'intervento legislativo regionale, da veder compromessa la sua capacità di contribuire – quale articolazione territoriale di un partito radicato in tutto il territorio statale, o quale soggetto politico esclusivamente regionale o infraregionale - alla determinazione della politica nazionale, compito primario che la Costituzione riconosce a tali associazioni ex art. 49 Cost. Ciò posto, resta pur sempre da chiedersi se a questo problema non possa avviarsi mediante la previsione di importi minimi e di un “giusto procedimento” di allocazione delle risorse da destinare ai protagonisti delle competizioni elettorali.

Per vero, a giudizio della Corte, il principio da enunciare non sembra attenere al *quantum*, riguardando piuttosto l'uniformità di disciplina della materia dei rimborsi elettorali, se non addirittura l'esistenza di tale strumento. Si tratta, tuttavia, di un principio che coincide, in sostanza, con l'esclusiva spettanza al legislatore statale della disciplina dei rimborsi elettorali, il che appare quantomeno anomalo: non si tratta, invero, di una questione che afferisce al carattere dettagliato delle previsioni, tale configurazione essendo pacificamente ritenuta possibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>13</sup>; il problema, piuttosto, è dato dalla totale coincidenza tra il principio e l'allocazione della intera potestà legislativa allo Stato, il primo traducendosi nella seconda. A poco varrebbe osservare che il “sistema di elezione”, ascritto alla potestà legislativa concorrente, lascia altri, e non esigui spazi di intervento al legislatore regionale; il punto da chiarire, viceversa, è se una intera “frazione” di materia possa essere sottratta alla potestà legislativa regionale; o più precisamente, capovolgendo l'analisi, se possa ritenersi “di principio” una norma che, nei suoi effetti, non lascia alcuno spazio ad una disciplina di dettaglio nell'ambito di materia in cui il preteso principio esplica la sua valenza.

Così ricostruita, la riserva di competenza statale, anziché costituire principio di una materia che lo Stato occupa in tutta la parte ove troverebbe esplicazione tale principio, sembra piuttosto identificare un “livello essenziale di prestazione” afferente ai diritti politici (assumendo che questi possano essere inclusi nei diritti civili, menzionati dall'art. 117 Cost. lett m, che prevede la competenza statale esclusiva appunto in tema di livelli essenziali delle prestazioni). Anche i livelli essenziali, di regola, intervengono a livello trasversale nella disciplina di materie nelle quali si esplica la competenza regionale, concorrente o residuale; tuttavia, come ha osservato la Corte nella recente sentenza n. 194 del 2012, “la ratio di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela”<sup>14</sup>. In questo modo, pur permanendo talune incongruenze legate alla totale esclusione di un intervento regionale (perchè i livelli essenziali, nella quasi totalità delle ipotesi in cui si trovano ad operare, possono accompagnarsi alla previsione di misure aggiuntive a cura del legislatore regionale), il titolo competenziale di cui all'art. 117 Cost. parrebbe pertanto più congegnale alle finalità che la Corte vuole riconoscere al rimborso

---

13 Come illustrato da P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, p. 71, i quali ricordano come la Corte costituzionale abbia riconosciuto che in certi casi «anche norme di dettaglio possono presentarsi così intimamente connesse ad una disposizione di principio da assumere la stessa qualificazione».

14 La sentenza concerne la disciplina di un titolo abilitativo edilizio, c.d. SCIA, e riguarda alcune dettagliate disposizioni del citato d.l. n. 78/2010, che auto-qualifica tale disciplina come livello essenziale delle prestazioni; ove la prestazione, a giudizio della Corte, è l'attività amministrativa complessivamente intesa.

delle spese elettorali: nel più ampio contesto della materia “sistema di elezione”, verrebbe così a configurarsi una prestazione che deve essere garantita in modo uniforme nel territorio, pena un inaccettabile deficit di tutela di diritti di rango costituzionale<sup>15</sup>.

Per vero, anche la pretesa giustificazione dell'intervento del legislatore statale - garanzia del diritto di voto e del diritto di partecipazione di movimenti e partiti alla vita politica - mostra una tenuta limitata, in una prospettiva che consideri le diverse ed ulteriori misure di finanziamento della politica come oggi conosciute. Il riferimento è, ad esempio, alle spese dei gruppi consiliari, sulle quali è recentemente intervenuto il dl n. 174 del 2012, però senza la pretesa di assorbitarne per intero la disciplina<sup>16</sup>. E' vero che le norme del dl cit. obbligano - sotto minaccia di una decurtazione dei trasferimenti erariali - le Regioni a definire, “fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale”, l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà; nondimeno, la individuazione della regione più virtuosa è rimessa alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed in ogni caso viene demandata all'autonomia di ciascuna Regione la previsione di un contributo anche inferiore a quello come sopra individuato. Qui, evidentemente, a parte una maggiore considerazione dell'autonomia regionale, è la logica dell'intervento statale ad essere invertita: l'obiettivo non è la garanzia minima dei diritti di partecipazione politica, ma il contenimento della spesa pubblica, e quindi una limitazione, nel massimo e non nel minimo, delle possibilità di intervento della Regione.

Se questo esempio mal si prestasse ad essere generalizzato, in ragione della sia pur circoscritta autonomia dei Consigli regionali nel quadro della forma di governo regionale, e dunque di una peculiarità della normativa riguardante i gruppi consiliari, si potrebbero citare le misure che le Regioni sembrano legittimate, quando non obbligate, ad introdurre a tutela della partecipazione del genere meno rappresentato alla vita politica; misure che possono concretarsi in forme di incentivo finanziario a beneficio dei partiti e movimenti politici<sup>17</sup>. Misure, quindi, che potrebbero riprodurre quella diversità di scelte, e quelle conseguenti sperequazioni tra diverse regioni, che la Corte non mostra di accettare per quanto attiene al rimborso delle spese elettorali. Una difesa di tali misure farebbe leva, inevitabilmente, sugli artt. 51 e 117 Cost., laddove tali norme impegnano il legislatore regionale in azioni positive a tutela del genere meno rappresentato; ma rimane il dubbio che le “disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica”, paventate dal giudice costituzionale a proposito dei rimborsi elettorali, siano pur sempre accettabili solo entro certi limiti ove costituzionalmente coperte dalle norme costituzionali appena menzionate.

Ferme restando le perplessità esposte, e sempre ricordando che l'intera materia potrebbe presto formare oggetto di riforma (tale e tanta è l'attenzione che, nel momento in cui si scrivono queste considerazioni, l'opinione pubblica presta al tema) non vi è dubbio,

---

15 Non esclude che, quanto alla disciplina elettorale considerata in senso ampio, possa venire in rilievo la materia dei “livelli essenziali delle prestazioni” A. VUOLO, *Il riparto di competenze* cit., 25.

16 Sul d.l. cit., convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012 cfr., per un primo e generale inquadramento, A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giorn. dir. amm.* 2013, 385 ss.

17 Che tra gli interstizi nei quali il legislatore regionale potrebbe collocare misure volte alla promozione della pari opportunità all'accesso alle cariche elettive figura proprio la disciplina delle spese relative alle campagne elettorali era stato rilevato da E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (ed.), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 169. V., in tal senso, i provvedimenti legislativi ricordati da F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, cit., 166.

in conclusione, che la pronuncia della Corte vanifica le aspettative e gli auspici che parte della dottrina ha in più occasioni formulato, a proposito della utilità di una riorganizzazione dei partiti politici mediante un loro maggiore radicamento al territorio, aumentando il loro livello di autonomia dal centro (livello oggi assolutamente minimo), con un probabile giovamento all'autonomia regionale nel suo insieme<sup>18</sup>. E' naturale, infatti, che a parte un difficile intervento diretto sulla disciplina dei partiti (forse precluso dalla riconducibilità del tema all'ordinamento civile), le misure di carattere finanziario rappresentino l'unica, o comunque la principale leva azionabile dal legislatore nel perseguimento di un obiettivo del genere sopra descritto<sup>19</sup>. Limitato il finanziamento ai gruppi consiliari, e soprattutto precluso ogni intervento in tema di rimborsi elettorali, il centralismo dei partiti gode oggi di una rinnovata immutabilità<sup>20</sup>.

---

18 Ne ha trattato R. BIN, ... *e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-voto*, in questa *Rivista*, 2010, 943-946; e successivamente, e più ampiamente, ID., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in questa *Rivista*, 2012, .

19 Cfr. ancora R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, cit.

20 Sul fenomeno dell'accentramento nella struttura e nella organizzazione dei partiti v., recentemente e per tutti, P. IGNAZI, *Forza senza legittimità, Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012, in particolare, 49 ss.