



Dimitri Girotto

Potestà legislativa regionale e disciplina elettorale di contorno, al tempo delle pari opportunità di genere

Riassunto: Oggetto di queste brevi considerazioni è l'ambito di estensione della potestà legislativa regionale in tema di disciplina delle elezioni (del Consiglio regionale, ovviamente), con alcune conseguenti ricadute, e relative riflessioni, sulla questione delle pari opportunità di genere, e sugli spazi di intervento che agli enti territoriali si aprono sul punto. In questa occasione, l'attenzione non sarà tanto concentrata sul sistema elettorale in senso stretto, inteso come insieme di regole che consentono la trasformazione di voti in seggi, quanto sulla disciplina dei numerosi aspetti che trovano nelle elezioni la loro ragion d'essere: aspetti che vengono sovente rubricati sotto la formula 'legislazione di contorno', per quanto questa espressione si presti, a sua volta, ad una certa semplificazione.

Parole chiave: Potestà legislativa regionale, Legge, Parità di genere

Keywords: Regional Legislative Power, Law, Gender Equality

Contenuto in: Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne

Curatori: Silvana Serafin e Marina Brollo

Editore: Forum

Luogo di pubblicazione: Udine

Anno di pubblicazione: 2013

Collana: Donne e società

ISBN: 978-88-8420-798-2

ISBN: 978-88-8420-798-2 (versione digitale)

Pagine: 191-204

DOI: 10.4424/978-88-8420-798-2-16

Per citare: Dimitri Girotto, «Potestà legislativa regionale e disciplina elettorale di contorno, al tempo delle pari opportunità di genere», in Silvana Serafin e Marina Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, Forum, 2013, pp. 191-204

Url: <http://217.194.13.218:9012/forumeditrice/percorsi/storia-e-societa/donne-e-societa/donne-politica-e-istituzioni-il-tempo-delle-donne/potesta-legislativa-regionale-e-disciplina>

POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE E DISCIPLINA ELETTORALE DI CONTORNO, AL TEMPO DELLE PARI OPPORTUNITÀ DI GENERE

Dimitri Girotto

Premessa, con uno sguardo a recenti innovazioni legislative

Oggetto di queste brevi considerazioni è l'ambito di estensione della potestà legislativa regionale in tema di disciplina delle elezioni (del Consiglio regionale, ovviamente), con alcune conseguenti ricadute, e relative riflessioni, sulla questione delle pari opportunità di genere, e sugli spazi di intervento che agli enti territoriali si aprono sul punto.

In questa occasione, l'attenzione non sarà tanto concentrata sul sistema elettorale in senso stretto, inteso come insieme di regole che consentono la trasformazione di voti in seggi, quanto sulla disciplina dei numerosi aspetti che trovano nelle elezioni la loro ragion d'essere: aspetti che vengono sovente rubricati sotto la formula 'legislazione di contorno'¹.

L'attenzione alla legislazione regionale pare giustificabile in ragione della possibilità – ancorché limitata – di introdurre differenziazioni rispetto alla disciplina nazionale, e di sperimentare soluzioni che potrebbero formare oggetto di circolazione in ambito regionale e di recepimento a livello di legislazione nazionale. Ne è una prova, in questo senso, la recente legge n. 215 del 2012, recante *Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in*

¹ Sulla definizione di sistema elettorale come insieme di regole che consentono la trasformazione dei voti in seggi vedi, per tutti, G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 17; non trascurando, tuttavia, diverse letture, ad esempio volte 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 (cfr. M. Carli - C. Fusaro, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. Branca - A. Pizzorusso (eds.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2002, pp. 102-103).

materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni. Nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva (statale) in tema di legislazione elettorale ed organi di governo degli enti locali, la citata legge eleva a regola generale in ambito elettorale locale la tecnica di espressione delle preferenze inaugurata dalla legge regionale campana n. 4 del 2009 (possibilità di esprimere sino a due preferenze, purché in favore di candidati di genere diverso), sulla quale la Corte costituzionale, con sentenza n. 4 del 2010, nulla ha eccepito.

Con l'occasione, e solo per completezza, vale la pena segnalare che la legge n. 215 cit. reintroduce, dopo quasi un ventennio, e in un contesto costituzionale decisamente mutato, quelle quote di genere, nella presentazione delle candidature per i consigli comunali e provinciali, che la Corte costituzionale aveva espunto dall'ordinamento con la nota sentenza n. 422 del 1995; inoltre, la legge innova la previsione relativa al contenuto degli statuti comunali e provinciali, che ora dovranno «garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti», così implicitamente rafforzando l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, che in molte occasioni ha sanzionato il mancato rispetto del principio di pari opportunità nella formazione degli organi esecutivi degli enti locali. Infine, la legge rafforza ulteriormente, ed è quello che qui interessa, l'impegno del legislatore regionale – modificando la legge statale di principio, n. 165 del 2004 – a perseguire l'obiettivo della «promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive».

Dato doverosamente conto di queste innovazioni, così rilevanti per il tema che costituisce il filo conduttore della pubblicazione alla quale il presente contributo è destinato, può rivelarsi interessante verificare se ed entro quali limiti, sotto il profilo della legislazione di contorno, al legislatore regionale sia consentito caratterizzare il 'sistema di elezione', così da influenzare, indirettamente, persino l'assetto dei partiti e dei movimenti che sul territorio regionale si trovano ad operare.

Come si vedrà, se residua qualche margine di azione in tal senso, ciò riguarda proprio il tema delle pari opportunità di genere; per l'intanto, conviene muovere proprio dall'espressione dapprima virgolettata (sistema di elezione), trattandosi di locuzione non liberamente scelta, ma necessitata da un preciso riferimento contenuto nel testo dell'art. 122 Cost.

Detta disposizione, infatti, attribuisce alle Regioni ordinarie la potestà legislativa con riguardo al 'sistema di elezione' e ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale

nonché dei consiglieri regionali»; il tutto nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Non sembrano molto diverse le espressioni adoperate negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, come sul punto modificati dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, allorquando si affida alla legge regionale la determinazione delle ‘modalità di elezione’ del Consiglio regionale². Lasciando, per un momento da parte la situazione delle Regioni speciali, l’interpretazione dell’art. 122 Cost. ha formato oggetto di una importante decisione della Corte costituzionale, che ha dovuto verificare se nel concetto di ‘sistema di elezione’ siano da includere anche le norme sui rimborsi per le spese elettorali sostenute da partiti e movimenti politici.

Il caso esaminato dalla Corte. La cornice di riferimento: l’art. 122 Cost. dopo la legge cost. n. 1 del 1999; il ‘sistema di elezione’ dei Consigli regionali e l’estensione del concetto

Tra le non poche disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 (recante ‘Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica’) 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.

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 interessata³.

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

² Cfr., ad esempio, l’art. 12, comma secondo, dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia.

³ Sulla disciplina del finanziamento pubblico dei partiti cfr., recentemente, F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano, Giuffrè, 2012.

riguardo alla «disciplina delle elezioni degli organi regionali»⁴. A confidare sulla ricostruzione contenuta nella motivazione della sentenza, non pare che la Regione avesse ulteriormente circoscritto la propria pretesa al solo tema 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 elettorale⁵.

La difesa dello Stato è prevalentemente fondata su quella invocazione alla *salus rei 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 stata fatta prontamente notare in dottrina⁶. Nondimeno, per quanto attiene alla disposizione che qui interessa, l'argomentazione opposta dalla difesa erariale alla ricorrente è ancora più debole, essendo fondata, sia pure in via subordinata, su una non meglio precisata sopravvivenza della potestà legislativa statale in riferimento alle 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 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 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 elettive⁷.

In effetti, guardando alla esegesi dell'espressione 'sistema di elezione', come collocata nel corpo dell'art. 122 Cost., non fanno difetto, puntualmente segna-

⁴ Cfr. punto 2 del '*Ritenuto in fatto*'.

⁵ Oltre a quanto precisato *sub* nota 1, vi è da osservare che, quanto alla cosiddetta materia elettorale, è rinvenibile una più corposa elaborazione dottrinale, originata dall'inserimento di tale espressione nel corpo dell'art. 72 Cost., laddove si elencano le tipologie di leggi coperte dalla cosiddetta 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, Cedam, 2008, p. 223, *sub* nota 40.

⁶ Come ha ben illustrato G. Falcon, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, (2012), pp. 11-12, osservando che l'accoglimento del principio *salus rei publicae* avrebbe eliminato quasi tutte le possibilità di contestazione dell'intervento legislativo statale.

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

lati dalla dottrina, gli elementi che indurrebbero ad escludere l'omnicomprensività di tale nozione: dal riferimento aggiuntivo – nell'art. 122 Cost. – alla disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, che faticosamente si giustificerebbe 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 stretto⁸.

Inoltre, a rafforzare la tesi dell'interpretazione in senso restrittivo può concorrere una comparazione con altra terminologia utilizzata nel testo della Costituzione, allorquando 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', e per i quali – ove si interpretasse in senso omnicomprensivo la locuzione di cui si discute – si porrebbe dunque il problema di accertare a quali ulteriori ambiti essi alludano, salvo ragionare in termini di piena fungibilità di tutta la terminologia adoperata dal legislatore costituzionale⁹.

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)¹⁰; 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.

La tesi sostenuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 151 del 2012, e la sua debolezza

Giudicando sul ricorso proposto dalla Regione Puglia, il giudice costituzionale ha ritenuto di poter individuare un titolo competenziale solido a fonda-

⁸ L'osservazione è di M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., pp. 230-231.

⁹ Lo ricordano M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 222, e prima ancora M. Carli - C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 104.

¹⁰ 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 P. Caretti (ed.), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 112-114.

to 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, era solo apparente, perché l'art. 122 Cost. consente allo Stato di dettare soltanto 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.

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 gli aspetti del fenomeno elettorale». È condivisibile, e del resto pressoché obbligato, il rifiuto da parte della Corte di accogliere una interpretazione riduttiva dell'art. 122 Cost., per tentare di ascrivere l'intervento statale all'esercizio di una potestà legislativa esclusiva, limitando il concetto di 'sistema di elezione' al meccanismo di trasformazione di voti in seggi; operazione forse praticabile prima della riforma del Titolo V, ma oggi assai problematica alla luce di quanto disposto dall'art. 117 Cost., quarto comma.

Come detto, alla citata espressione la Corte assegna invece 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. Senonché, come osservato nel paragrafo precedente, gli elementi testuali e sistematici individuati dalla dottrina non sembrerebbero facilmente avallare la tesi sostenuta dalla Corte.

Non sembra rivelarsi decisivo, inoltre, 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.

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 esplicitarsi 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.¹¹. 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 territoriali¹². 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 co-

¹¹ M. Rosini, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi (eds.), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 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.

¹² 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 vedi, ad esempio, M. Carli - C. Fusaro, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., pp. 44-45.

stitutiva, alla successiva modifica dell'art. 117 Cost. La Corte, in altri termini, avrebbe potuto sostenere che già dal 1999 la disciplina dei rimborsi elettorali appartiene al più ampio dominio del 'sistema di elezione', sicché la clausola residuale di cui all'art. 117 Cost., introdotta successivamente, non avrebbe potuto operare in una materia già ricondotta alla potestà legislativa regionale.

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) 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.

L'esclusiva statale in tema di determinazione dei rimborsi elettorali e la sua controversa natura di principio fondamentale. Quid per le Regioni a Statuto speciale?

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 appartenano (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 assunto¹³; molto meno scontata, viceversa, è 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 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 ovviarsi 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 attere al *quantum*, riguardando piuttosto l'uniformità di disciplina della materia

¹³ Sul punto vedi, con ampiezza di analisi, F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, cit., in particolare pp. 6-17.

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, dunque, di una questione che afferisce al carattere oggettivamente dettagliato delle previsioni di cui si discute, tale configurazione essendo talvolta ritenuta possibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁴; 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 esplicitazione 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. 203 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 tutela¹⁵.

¹⁴ Come illustrato da P. Caretti - G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 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».

¹⁵ La sentenza concerne la disciplina di un titolo abilitativo edilizio, cosiddetta SCIA, e riguarda alcune dettagliate disposizioni del citato d.l. n. 78/2010, che autoqualifica tale disciplina come livello essenziale delle prestazioni; ove la prestazione, a giudizio della Corte, è l'attività amministrativa complessivamente intesa.

In questo modo, pur permanendo talune incongruenze legate alla totale esclusione di un intervento regionale (perché 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 congegnale alle finalità che la Corte vuole riconoscere al rimborso 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.

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 d.l. n. 174 del 2012, però senza la pretesa di assorbirne per intero la disciplina. È vero che le norme del d.l. 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 al limite 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.

Ad ogni buon conto, anche ad accogliere la tesi affermata dal giudice costituzionale, rimane aperto un ulteriore fronte, che concerne la posizione delle Regioni ad autonomia differenziata; è infatti evidente che se alla riserva di competenza statale si attribuisce un carattere di principio fondamentale della materia, ciò non basta a rendere tale asserito principio opponibile anche alle Regioni autonome, vincolate al solo rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, in ragione di quanto disposto dai rispettivi Statuti. Pare evidente che, riferendosi alla necessità di un eguale trattamento su tutto il territorio nazionale, la Corte abbia inteso includere anche le Regioni autonome, ma rimane il fatto che una conclusione di tal genere dovrebbe fondarsi:

- o sulla non riconducibilità del regime dei rimborsi elettorali alle ‘modalità di elezione’ dei Consigli, menzionate negli Statuti, e allora si porrebbe il problema di differenziare il concetto di ‘sistema di elezione’ (art. 122 Cost.) da quello di ‘modalità di elezione’ (disposizioni contenute negli Statuti speciali);
- o sulla natura di principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica, il che appare francamente insostenibile, per ragioni che non sembra necessario argomentare;
- o su un ragionamento simile a quello adoperato ai fini della estensione alle Regioni autonome degli effetti di numerose disposizioni statali dedicate al coordinamento finanziario; tenendo conto, però, che in quel caso le decisioni della Corte trovano un forte *ratio* nella esistenza di vincoli che incombono sullo Stato italiano per effetto della partecipazione all’Unione europea; e sempre ricordando che, proprio nel caso che qui interessa, la Corte ha rifiutato di riconoscere nella disciplina statale esercizio di una potestà legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica.
- o, con maggiori aspettative di successo, o quantomeno con minore timore di contraddizione logica, sulla natura di livello essenziale della riserva di competenza statale, richiamando quanto detto in precedenza.

Conclusiones. La rivalutazione del tema delle pari opportunità di genere quale spazio di differenziazione di una disciplina regionale di contorno

Ferme restando le perplessità sin qui espone, non vi è dubbio, avviandoci alla conclusione di queste riflessioni, 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 ri-organizzazione 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 insieme¹⁶. È naturale, infatti, che a parte un difficile intervento diretto sulla disciplina dei partiti (forse precluso dalla riconducibilità della loro disciplina all’ordinamento civile), gli interventi di carattere finanziario rappresentino l’unica leva azionabile dal legislatore regionale nel perseguimento di un obiettivo del genere sopra descritto¹⁷. Limitato il finanziamento ai gruppi consiliari, e soprattutto precluso ogni intervento in tema di

¹⁶ Ne ha accennato R. Bin, ... e l’autonomia politica? *Riflessioni del dopo-voto*, in *Le Regioni*, (2008), pp. 943-946; e successivamente, e più ampiamente, Id., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, di prossima pubblicazione in *Le Regioni*, 4 (2012).

¹⁷ Cfr. ancora R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, cit.

rimborsi elettorali, il centralismo dei partiti – inteso quale controllo penetrante degli organi centrali sugli organi territoriali, e quale spinta centripeta (del sistema) che induce ogni esponente politico ad immaginare una carica elettiva locale solo quale trampolino di lancio ai fini dell'accesso ad assemblee elettive o al governo nazionale – gode oggi di una rinnovata immutabilità.

Giunti a questo punto, verrebbe da chiedersi quale rilievo possano assumere, negli ambiti di cui si discute, le previsioni costituzionali e degli statuti regionali che abilitano il legislatore regionale ad introdurre norme a tutela della partecipazione del genere meno rappresentato alla vita politica. In realtà, a ben vedere, tali disposizioni, *de jure condito*, concretano la migliore possibilità di differenziazione offerta ai Consigli regionali per introdurre norme che abbiano incidenza sulla legislazione di contorno e sulla partecipazione politica.

La dottrina ha da tempo individuato, nel contesto della legislazione elettorale intesa in senso ampio, alcuni interstizi nei quali il legislatore regionale potrebbe collocare misure volte alla promozione della pari opportunità all'accesso alle cariche elettive, e tra questi figura proprio la disciplina delle spese relative alle campagne elettorali¹⁸. Per vero, la legislazione regionale offre già alcuni esempi in merito, anch'essi evidenziati dalla dottrina¹⁹; si pensi alle disposizioni, pressoché identiche per il contenuto e persino per la loro collocazione nel contesto del provvedimento legislativo in cui figurano inserite, contenute nell'art. 3, comma terzo l. r. Puglia n. 2 del 2005, nell'art. 3, comma secondo l.r. Lazio n. 2 del 2005, e nell'art. 3, comma terzo l.r. Umbria n. 2 del 2010, a norma delle quali

I movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al presente comma (nb. si tratta del divieto di rappresentare alcuno dei due sessi nelle liste di candidati al Consiglio regionale in misura superiore ai due terzi dei candidati) sono tenuti a versare [...] l'importo del rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157 ('Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici'), fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito.

L'utilizzo del termine 'versare', anziché 'restituire', in uno con la naturale fungibilità del bene denaro, contribuisce a porre le disposizioni legislative di

¹⁸ Così, ad esempio, E. Catelani, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. Caretti (ed.), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giapichelli, 2006, p. 169.

¹⁹ Cfr. ancora F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, cit., p. 166.

cui sopra al riparo da censure di illegittimità costituzionale, che potrebbero ipoteticamente fondarsi su un tentativo da parte della Regione di disporre degli importi erogati a titolo di rimborso elettorale in esecuzione di una disciplina che (oggi) sappiamo competere esclusivamente allo Stato; così formulate, viceversa, le disposizioni assumono un carattere chiaramente sanzionatorio, e possono esser ascritte a quelle misure incentivanti delle quali l'art. 117 Cost. e, la legge di principio n. 165 del 2004, come novellata dalla legge n. 215 del 2012, impongono l'adozione.

Certo: alla luce delle considerazioni contenute nella sentenza n. 151 del 2012 della Corte costituzionale, il legislatore dovrà pur sempre affrontare il rischio che le misure incentivanti riproducano 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, temendo e sanzionando una «disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica»²⁰. Rimane il fatto che, se vi è almeno una possibilità di caratterizzazione in senso regionale della legislazione elettorale di contorno, nonché, con minori margini di azione, della morfologia del sistema dei partiti e movimenti politici, tale possibilità è legata proprio al perseguimento degli obiettivi di cui agli artt. 51 e 117 Cost.

²⁰ Cfr. punto 6.1.3 del *Considerato in diritto* della sentenza Corte cost. n. 151/2012.