



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 14-15 aprile 2016

Carlo Sanna – Regione Sardegna

Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella
legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di
sbarramento e parità di genere

**LE LEGGI ELETTORALI REGIONALI NELLA GIURISPRUDENZA
E NELLA LEGISLAZIONE RECENTE: PREMIO DI MAGGIORANZA,
CLAUSOLA DI SBARRAMENTO E PARITÀ DI GENERE**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

Premessa

Nel presente scritto si analizzeranno alcune importanti tematiche relative alla legislazione elettorale delle Regioni. Le questioni che saranno a breve esaminate sono quelle del premio di maggioranza, della clausola di sbarramento e della parità di genere.

Lo scopo della presente disanima consiste nell'individuare i limiti che incontra il legislatore regionale nel disciplinare il procedimento elettorale su tali punti salienti, alla luce di alcuna recente giurisprudenza (costituzionale ed amministrativa) e legislazione.

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale si fa riferimento alla sentenza della Corte costituzionale, 24 settembre 2015, n. 193, con la quale la Corte si è espressa sulla legittimità costituzionale della legge regionale lombarda 31 ottobre 2012, n. 17. In tale caso, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su due fondamentali pilastri della disciplina elettorale, che sono il premio di maggioranza e la clausola di sbarramento, due aspetti che sono comuni a tutte le legislazioni elettorali regionali.

È ben noto che tale pronuncia è stata sollecitata dopo che la Corte di Cassazione aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale sulla normativa elettorale del Parlamento. È altrettanto noto che dall'iniziativa della Cassazione è scaturita la sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, che ha travolto la normativa elettorale nazionale e il premio di maggioranza ivi stabilito.

Meno noto è il caso della legge elettorale statutaria della Regione Sardegna, 12 novembre 2013, n. 1, dalla quale è scaturito un ampio contenzioso di fronte al giudice amministrativo, che non è mai traslato di fronte alla Corte costituzionale proprio perché le questioni sollevate in tale sede sono state rigettate per la loro manifesta infondatezza. Si fa riferimento alle seguenti sentenze di primo grado:

- Tar Sardegna, sez. II, 14 novembre 2014, n. 944;
- Tar Sardegna, sez. II, 17 novembre 2014, n. 957 (non appellata).

Nonché alla seguente pronuncia del giudice di appello:

- Consiglio di stato, sez. V, 21 luglio 2015, n. 3614 (appello a 944/2014).

Nelle sentenze appena indicate, come si avrà modo di vedere a breve, sono analizzati quegli stessi aspetti (il premio di maggioranza e la clausola di sbarramento) che sono stati oggetto della citata pronuncia della Corte costituzionale 193/2015, in relazione alla legge elettorale della Lombardia.

Il giudice amministrativo si è anche occupato della questione relativa alla parità di genere giungendo a talune conclusioni che devono essere inevitabilmente riviste a seguito dell'approvazione della legge 15 febbraio 2016, n. 20, avente ad oggetto *“Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali”*.

Si ritiene che debba farsi un'analisi congiunta della giurisprudenza e della legislazione richiamata, al fine di enucleare, ove possibile, alcuni principi applicabili a tutti i legislatori regionali.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

La sentenza della Corte costituzionale 1/2014

In principio fu la legge elettorale nazionale ad essere stata oggetto dell'esame della Corte costituzionale con la sentenza del 13 gennaio 2014, n. 1. Si tratta di una vicenda nota che merita in questa sede soltanto un breve accenno, a fini di completezza sistematica della questione in esame.

Con la sentenza 1/2014 la Corte ha, per quanto di nostro interesse, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e dell'art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) che erano le disposizioni che stabilivano il premio di maggioranza.

Su tale aspetto, la Corte ha messo in evidenza la necessità di un equilibrio tra il principio di stabilità delle maggioranze e il principio di egualanza del voto. Tale equilibrio si verifica mediante un test di proporzionalità e di ragionevolezza che nel caso di specie non è stato superato positivamente.

Il centro del ragionamento del giudice costituzionale è quello che il sistema elettorale nazionale non stabilisce una soglia minima di voti o di seggi al di sotto della quale il premio di maggioranza non può essere attribuito.

La mancanza di un limite minimo comporta che il principio di egualanza del voto verrebbe ad essere eccessivamente compresso creando un'effettiva divaricazione tra la composizione dell'organo e la volontà dei cittadini, in un sistema di democrazia rappresentativa caratterizzata dalla forma di governo parlamentare.

Su tale pronuncia vanno sottolineati i seguenti punti che sono rilevanti per la successiva analisi delle leggi regionali:

- 1) Il sistema del premio di maggioranza deve trovare il limite di una soglia minima oltre la quale lo stesso non può essere attribuito;
- 2) Il Parlamento svolge funzioni fondamentali che lo distinguono dalle altre assemblee elettive degli enti territoriali;
- 3) a livello nazionale si fa riferimento ad una forma di governo parlamentare.

Quest'ultimo punto va evidenziato proprio in ragione del fatto che a livello regionale è presente una forma di governo differente e si tratta pertanto di capire se tale aspetto possa ed in che modo influire sull'applicazione del principio previamente ricordato.

Le leggi regionali oggetto dei giudizi: La legge regionale lombarda 31 ottobre 2012, n. 17 e la legge regionale statutaria sarda 12 novembre 2013, n. 1

Per comprendere ancor meglio il problema si analizzino le norme della legge regionale lombarda 31 ottobre 2012, n. 17 e della legge regionale statutaria sarda 12 novembre 2013, n. 1, sul tema sia del premio di maggioranza ma anche della clausola di sbarramento e quella sarda anche in relazione alla parità di genere.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

Si premette che entrambe le leggi stabiliscono l'elezione diretta del Presidente della Regione, contestuale all'elezione del Consiglio regionale.

In sintesi la legge regionale lombarda 31 ottobre 2012, n. 17 prevede:

1) Premio di maggioranza (art. 1, commi 24 e 25)

Le liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della Regione ottengono:

- a) almeno il 55% dei seggi se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto meno del 40% dei voti validi;
- b) almeno il 60% per cento dei seggi se il candidato proclamato eletto Presidente della Regione ha ottenuto una percentuale di voti validi pari o superiore al 40% dei voti validi;
- c) in ogni modo non può essere attribuito più del 70% dei seggi alle liste collegate al candidato proclamato eletto Presidente della Regione, a prescindere dalla percentuale di voti validi attribuiti (cd. premio di minoranza).

2) Clausola di sbarramento (art. 1, comma 30, lett. d)

Sono escluse dalla ripartizione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo ha ottenuto nell'intera Regione meno del 3% dei voti validi se non collegato a un candidato Presidente che ha ottenuto almeno il 5% dei voti nella relativa elezione.

In altre parole se la lista è collegata ad un candidato presidente che ha ottenuto il 5% dei voti non vi è uno sbarramento per la lista. Viceversa lo sbarramento opera al 3% per la singola lista.

È previsto il voto disgiunto, ovverosia è possibile votare un candidato Presidente e una lista che supporta un differente candidato Presidente.

Nella legge regionale statutaria sarda 12 novembre 2013, n. 1 si stabilisce invece:

1) Premio di maggioranza (art. 13)

Alla coalizione o al gruppo di liste non coalizzato collegati al presidente proclamato eletto sono attribuiti:

- a) il 60% dei seggi del se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti superiore al 40% o comunque inferiore al 60%;
- b) il 55% dei seggi del Consiglio regionale se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti compresa tra il 25% ed il 40%;
- c) un numero di seggi proporzionale ai voti ricevuti se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti inferiore al 25%;
- d) un numero di seggi proporzionale ai voti ricevuti se il presidente proclamato eletto ha ottenuto una percentuale di voti pari o superiore al 60%.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

2) Clausola di sbarramento (art. 1, comma 7)

La normativa sarda prevede una clausola di sbarramento per colazione che opera:

- 1) per i gruppi di liste che fanno parte di una coalizione che ottiene meno del 10% dei voti validi a livello regionale;
- 2) per i gruppi di liste non coalizzati che ottengono meno del 5% dei voti validi a livello regionale

In altre parole se la lista opera da sola vi è una clausola di sbarramento del 5%, se opera in colazione la clausola non riguarda più la singola lista ma la coalizione di cui fa parte, che deve ottenere almeno il 10%, ma la singola lista potrà anche avere meno del 5%.

3) Parità di genere

La legge della Regione Sardegna ci interessa anche sotto il profilo della parità di genere, che è stato portato all'attenzione del giudice amministrativo. In particolare la legge in esame non prevede la doppia preferenza di genere (bocciata per ben due volte in due legislature differenti con il voto segreto), ma soltanto che nelle liste circoscrizionali ciascun genere non può essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei candidati, con anche arrotondamento alla cifra superiore.

Da quanto appena analizzato emerge che la legge lombarda non prevede una soglia minima, al di sotto della quale non si attribuisce il premio di maggioranza, mentre la legge sarda lo prevede al 25% dei voti validi.

Relativamente alle clausole di sbarramento, invece, la disciplina sarda prevede delle clausole molto più alte che raggiungono il 10% se la lista opera in coalizione con altre. Si nota anche un'altra differenza, nella legge lombarda la clausola di sbarramento è legata ai voti ottenuti dal candidato Presidente eletto, mentre nella legge sarda dai voti ottenuti dalla coalizione.

Anche la legge elettorale della Regione Sardegna prevede il voto disgiunto.

La clausola di sbarramento nelle leggi elettorali regionali

A questo punto è possibile analizzare come si è espressa la giurisprudenza sugli aspetti sovra segnalati. Si parte dall'ambito che ha avuto meno questioni problematiche, che è quello della clausola di sbarramento, seppure, deve ricordarsi, l'analisi operata dal giudice è sempre stata della legge elettorale nel suo complesso, cosicché tutti gli aspetti sono collegati, compreso il voto disgiunto.

Si consideri infatti che, in entrambi i casi, la paventata legittimità costituzionale delle leggi elettorali impugnate riguarda l'insieme delle regole previste, ovverosia il coacervo derivante dalla previsione di una clausola di sbarramento, di un premio di maggioranza e del voto disgiunto. Solo a fini di maggiore semplicità espositiva si separano gli argomenti in esame, ma si tenga sempre conto come la valutazione operata dai giudici è sempre stata dell'insieme congiunto di tali caratteri.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

Sulla legge lombarda, la Corte costituzionale ha prima di tutto ribadito il fondamentale principio di discrezionalità del legislatore regionale nello stabilire eventuali clausole di sbarramento al fine di garantire il principio di stabilità e governabilità degli organi eletti. Inoltre appare decisiva per la Corte la considerazione che una disciplina consimile era già prevista dalla legge statale (l'art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, rubricata "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario") proprio con riguardo alle Regioni a statuto ordinario.

Allo stesso modo ha ritenuto ragionevole collegare la clausola di sbarramento ai risultati delle votazioni del Presidente, in quanto la forma di governo regionale, a differenza di quella statale, è quella che prevede l'elezione diretta del Presidente. Quest'ultimo aspetto rappresenta un elemento di grande rilevanza, sul quale sarà necessario soffermare ulteriormente la nostra attenzione in sede conclusiva, in termini più generali. La Corte, infatti, richiama il proprio principio che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo (C. Cost. 4/2010).

Caso più complesso riguarda la legge sarda che in effetti prevede delle clausole di sbarramento con percentuali molto più elevate.

Nel caso di specie, inoltre si è verificato che il soggetto che si è classificato terzo nella votazione come presidente ha ottenuto una percentuale di voti superiore al 10% ma la sua coalizione non ha raggiunto tale soglia. Particolarità ulteriore è quella per cui se la sua coalizione si fosse presentata con una lista unica, non avrebbe trovato applicazione la soglia del 10% valida per le coalizioni ma quella del 5% per le singole liste, ed avrebbe ottenuto dei seggi che invece, in concreto, non ha ottenuto. Inoltre, se l'attribuzione dei seggi fosse stata collegata ai voti ottenuti dal candidato presidente, come avviene in Lombardia, la coalizione avrebbe ottenuto dei seggi.

Anche in questo caso sia il TAR che il Consiglio di Stato ritengono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionali poste e rigettano le contestazioni dei ricorrenti.

Si ribadisce in primo luogo il principio di discrezionalità del legislatore nello stabilire le clausole di sbarramento, al fine di evitare la frammentazione della rappresentanza. Viene richiamata anche la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare la famosa sentenza 8 luglio 2008 Yumak e Sadak c/ Turchia, che ha ritenuto legittima, seppur a certe condizioni, una soglia di sbarramento riferita alle liste, del 10%. Nel caso di specie, inoltre, la clausola del 10% vale sole per le coalizioni, mentre per le liste non coalizzate scende al 5%. Il giudice amministrativo ritiene, per tali motivi, la clausola di sbarramento comunque proporzionata. Rispetto alla mancata attribuzione del seggio al terzo soggetto che ha ottenuto più voti come candidato presidente, è evidenziato come bisogna fare riferimento al principio del divieto di candidature plurime, per cui il candidato presidente non può presentarsi anche come candidato consigliere. L'eccezione a tale principio riguarda i casi del Presidente eletto e del secondo candidato presidente con più voti. L'estensione anche al terzo determinerebbe un'eccessiva estensione del diritto di tribuna e la soluzione preclusiva appare ragionevole e proporzionata.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

Il premio di maggioranza nelle leggi elettorali regionali

Se il profilo relativo alle clausole di sbarramento risulta pressoché pacifico, in quanto la discrezionalità del legislatore, nei limiti della ragionevolezza, è insindacabile da parte del giudice costituzionale, maggiore interesse desta la questione del premio di maggioranza, seppur, come detto, sempre da valutarsi nell'insieme dell'effetto prodotto dalle leggi elettorali in esame.

Come si è visto in precedenza, il principio stabilito dalla Corte costituzionale, con la sentenza 1/2014, appare piuttosto chiaro, richiedendosi una soglia minima, al di sotto della quale il premio non sia attribuito, pur se tale principio riguarda una forma di governo parlamentare, come quella oggi prevista a livello nazionale.

Sulla legge lombarda la Corte costituzionale evita di entrare nel merito della questione, dichiarando l'inammissibilità del ricorso. La Corte, constatando che il candidato eletto Presidente ha ottenuto il 42,81 per cento di voti validi e le liste a lui collegate hanno conseguito il 43,07 per cento dei suffragi, evidenzia che nel caso di specie non si è verificato il presupposto che la coalizione vincente sia stata votata da una frazione minima dell'elettorato, né che il Presidente sia stato eletto da un numero esiguo dei candidati (si nota che il TAR Lombardia, 2261/2013 aveva sollevato la questione affermando che i voti delle liste erano solo il 38%). Anche sulla questione sollevata in relazione al voto disgiunto la Corte non si esprime nel merito, evidenziando che tale opzione, in concreto, non ha determinato uno scostamento rilevante tra voti attribuiti al Presidente e voti attribuiti alla coalizione che lo sosteneva. Dati tali presupposti di fatto è agevole per la Corte dichiarare l'inammissibilità delle questioni sollevate ma ovviamente lascia il dubbio di cosa si sarebbe verificato nel caso in cui le percentuali fossero state di gran lunga inferiori e di quale debba essere la percentuale minima di voti che possa legittimamente far scattare il premio di maggioranza.

Si consideri peraltro che la Corte costituzionale, nella parte in cui esamina la clausola di sbarramento, in relazione al premio di maggioranza, richiama le considerazioni sulla forma di governo regionale, che nel caso di elezione diretta del Presidente assume un carattere non parlamentare. L'elezione del Consiglio è legata a quella del Presidente ed ha senso che l'elezione del primo sia collegata al secondo per garantire la stabilità delle maggioranze e la governabilità.

Bisogna peraltro chiedersi fino a che punto si possa andare, in quanto è chiaro che la clausola di sbarramento ha un potenziale ben inferiore rispetto al premio di maggioranza che può portare ad uno scarto tra voti e seggi del 15-20%

Una risposta ci proviene dalla giurisprudenza amministrativa.

Nel caso della legge sarda, infatti, è previsto un limite minimo, fissato al 25% dei voti validi. Al di sotto di tale soglia non vi è attribuzione del premio di maggioranza ma una attribuzione dei seggi meramente proporzionale. Proprio su tale profilo il giudice amministrativo argomenta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale posta dai ricorrenti. La previsione di una soglia minima consente un contemperamento efficace tra il principio di egualanza del voto e quello di stabilità di governo senza necessità di effettuare ulteriori approfondimenti.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

Considerazioni generali sulla clausola di sbarramento e il premio di maggioranza

Dal quadro giurisprudenziale appena delineato vanno individuati i limiti della legislazione elettorale nel definire gli aspetti indicati delle clausole di sbarramento e del premio di maggioranza.

Un primo aspetto riguarda le clausole di sbarramento. Sul punto, si è visto, la discrezionalità del legislatore è talmente ampia, che è stata giustificata una clausola di colazione del 10%. Il richiamo alla giurisprudenza alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo è significativo anche se, non appare vano ricordare, che tale giudice non ha mai pronunciato una sentenza negativa in tale materia. I criteri in base ai quali la Corte giudica legittima una clausola di sbarramento sono individuati nella presenza di uno scopo legittimo, nella proporzionalità della misura adottata, che l’ordinamento presenti delle misure che consentano comunque la rappresentanza. Nel caso della legge sarda, ha fatto scalpore che il terzo candidato Presidente, avendo ottenuto oltre il 10% dei voti non abbia ottenuto alcun seggio per la sua coalizione. In realtà, si è visto, quelli che contano sono i voti delle liste. Nel caso di specie, se tale candidato invece di presentare una coalizione, che non ha raggiunto il 10% dei voti, fosse stato sostenuto da una sola lista, sarebbe sottostata al limite del 5% ed avrebbe ottenuto dei seggi, come anche ne avrebbe ottenuti ove si fosse applicato il criterio della legge lombarda. In altre parole la discrezionalità del legislatore è tale non solo nel determinare le percentuali della clausola, ma anche di ancorare la stessa ai voti ottenuti dal candidato Presidente eletto ovvero dalla coalizione.

Sul premio di maggioranza, invece, un punto di arrivo pare fissato con il riconoscimento della legittimità di una soglia minima del 25%, pur sul presupposto che la fissazione della soglia è rimessa alla discrezionalità del legislatore. Si tratta, come è evidente, di un limite molto basso il cui mancato superamento si verificherebbe in casi di estrema frammentazione politica, cosicché l’effettiva non applicazione del premio di maggioranza rimane un’eventualità pressoché teorica. Per poter non raggiungere una soglia del 25% dovrebbe ipotizzarsi una frammentazione politica con quattro raggruppamenti forti ed anche in questo caso tale soglia potrebbe comunque essere raggiunta e soddisfatta.

Bisogna chiedersi come rilevi il riferimento alla forma di governo regionale, quando si opti per l’elezione diretta del Presidente della Regione contestualmente all’elezione del Consiglio regionale, applicandosi la regola del *simul stabunt, simul cadent*. Nel caso analizzato della legge sarda, il giudice amministrativo afferma che legare il premio di maggioranza ai voti ottenuti dal candidato Presidente è una soluzione coerente con la forma di governo adottata. In questo caso, peraltro, è stabilita una soglia minima. Ma cosa succede se non è stabilita alcuna soglia minima?

In effetti, la Corte costituzionale ha fatto un accenno alla forma di governo, quando ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della clausola di sbarramento della legge lombarda. Questo anche in quanto la clausola di sbarramento è stata valutata contestualmente all’attribuzione del premio di maggioranza. In tale sede la Corte ha espresso lo stesso principio enucleato dal giudice amministrativo, ovverosia che è corretto legare la clausola di sbarramento ai risultati ottenuti dal candidato Presidente.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere
---	---	---

Certo è che l'effetto distorsivo tra voti e seggi determinato da una clausola di sbarramento è ben inferiore a quello determinato da un premio di maggioranza.

Nel caso analizzato dalla Corte costituzionale, peraltro, non si è verificato uno scostamento tra voti ottenuti dal Presidente e dalle liste che lo sostengono anche in relazione al voto disgiunto, né i voti ottenuti sono stati una frazione irrisoria dell'elettorato. In tale caso sono stati ottenuti più del 40% dei voti validi. Bisogna chiedersi cosa sarebbe successo se i voti fossero stati meno. Se si segue la logica adottata dalla Corte, se comunque i voti non fossero stati irrisori la questione sarebbe comunque inammissibile. Se dunque fossero stati ottenuti poco più del 25% dei voti validi, seguendo la logica del giudice amministrativo, per cui tale soglia minima è ragionevole per l'attribuzione del premio di maggioranza, la Corte dovrebbe dichiarare comunque inammissibile la questione eventualmente sollevata di fronte alla stessa? Anche se la questione potrebbe non essere giustificabile, si dovrebbe ritenere che, nella sostanza, una clausola minima sia sempre necessaria, ma tale soglia minima degraderebbe nella sua percentuale legittima e ragionevole.

Indubbiamente il principio che emerge è di estrema chiarezza. La forma di governo con elezione diretta del Presidente influenza il sistema elettorale e giustifica anche forti scostamenti con l'attribuzione di un consistente premio di maggioranza al fine di garantire la governabilità. La soglia minima parrebbe necessaria, ma anche la sua mancanza diventa difficilmente giustificabile nel momento in cui il Presidente eletto abbia comunque ottenuto un numero di voti validi non irrisorio.

Il parallelo con la giurisprudenza in tema di elezioni comunali consente di giungere alla stesse conclusioni, seppure in tal caso si tratta di eleggere organi non dotati di potestà legislativa. A tal proposito si ricorda la sentenza della Corte costituzionale 5 dicembre 2014, n. 275, in tema di enti locali della Regione Trentino Alto-Adige.

La questione riguardava peraltro il turno di ballottaggio, che per stessa opinione della Corte non ha lo stesso rilievo del primo turno.

Sembra che più si salga di livello (di governo), e si prevedano funzioni legislative (Regioni) ovvero funzioni legislative generali su tutto il territorio nazionale (Parlamento), vi debba essere una maggiore proporzionalità tra voti espressi e attribuzione dei seggi elettorali. Non per niente la Corte costituzionale, nella sentenza 1/2014, fa riferimento, per giustificare la propria decisione, al fatto che si verificherebbe una *“illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.)”* La Corte afferma che solo il Parlamento esercita le funzioni fondamentali che sono *“le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali”*.

In sintesi la problematica del premio di maggioranza assume caratteri diversi a seconda:

- 1) del livello di governo di riferimento, nazionale, regionale e locale;
- 2) della forma di governo adottata, parlamentare o con elezione diretta del Presidente della Regione, Sindaco legata all’elezione contestuale dell’organo assembleare.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

Parrebbe anche che la soglia minima debba comunque essere fissata ma sussista una certa discrezionalità del legislatore, tanto che una percentuale del 25% è stata ritenuta legittima (Sardegna) o si può fissare una percentuale superiore, come il 34% stabilito dalla legge regionale Marche 16 dicembre 2004, n. 27. La mancata fissazione di una soglia minima, seppur astrattamente illegittima, potrebbe di fatto non essere facilmente giustificabile.

Seppur non oggetto delle pronunce in esame, è sempre di attualità la questione relativa alla legittimità di un secondo turno di votazioni, nel caso in cui nessuno dei candidati presidenti raggiunga una soglia minima (ad es. 40% come prevede la legge 52/2015 a livello nazionale per l'elezione della Camera dei deputati – il cd. *Italicum*). Si potrebbe sempre affermare che una disposizione di tale genere comporti in realtà un aggiramento della soglia minima piuttosto che un modo per garantire il suo rispetto. Sul punto è infatti noto che ancor prima della sua attuazione, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale della legge 52/2015, anche sullo specifico aspetto del mancato raggiungimento della soglia minima che fa scattare il ballottaggio (Tribunale di Messina, 16 febbraio 2016).

Anche in questo caso, peraltro, dovrebbe distinguersi tra l'elezione della Camera, basata su un sistema comunque parlamentare e l'elezione regionale basata sul sistema dell'elezione diretta del Presidente della Regione. In questi termini la legge regionale della Toscana, che introduce un sistema di doppio turno nel caso in cui non sia stato raggiunto il 40% dei voti validi non dovrebbe essere valutata alla stessa stregua della normativa nazionale? Il tema rimane aperto.

Parità di genere

Sul tema della parità di genere è necessario effettuare una valutazione separata rispetto alle altre questioni analizzate.

La giurisprudenza amministrativa segnalata, sulla legge elettorale statutaria della Sardegna, ha avuto modo di occuparsi anche della tematica della parità di genere. Al proposito la legge della Sardegna non ha previsto la doppia preferenza di genere e ha soltanto stabilito che *“In ciascuna lista circoscrizionale, a pena di esclusione, ciascuno dei due generi non può essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei candidati; si arrotonda all’unità superiore se dal calcolo dei due terzi consegue un numero decimale”*. (art. 4, comma 4, legge regionale statutaria sarda 12 novembre 2013, n. 1).

Nel caso di specie si era verificato che in una lista circoscrizionale in cui vi potevano essere solo due candidati, ed entrambi erano di sesso maschile. Il giudice amministrativo, sollecitato a sollevare la questione di legittimità costituzionale su tale aspetto e sulla mancanza della preferenza di genere, le ha dichiarate manifestamente infondate.

Tale conclusione si pone nella linea interpretativa che, il principio nello Statuto speciale (per la Sardegna) *“Al fine di conseguire l’equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza, la medesima legge promuove condizioni di parità nell’accesso alla carica di consigliere regionale”* (art. 16, comma 2, secondo periodo) e nella Costituzione *“Le*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere</p>
---	--	--

leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive” (art. 117, settimo comma della Costituzione), non impongono delle misure specifiche, che sono rimesse alla discrezionalità del legislatore. In generale si consideri quanto previsto dall’art. 51, comma 3, della Cost. per cui “*Tutti i cittadini dell’uno e dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di egualanza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*”

A livello legislativo valeva il principio fondamentale stabilito dalla legge 2 luglio 2004, n. 165, che all’art. 4, comma 1, lett. c-bis) 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*”.

I principi sopra indicati rimettono alla discrezionalità del legislatore regionale la definizione delle modalità.

Su questo ambito di discrezionalità interviene la legge 15 febbraio 2016, n. 20, “*Modifica all’articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l’equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali*”

Un primo elemento va sottolineato, la norma si pone come novella della legge 165/2004 e dunque sono le Regioni a statuto ordinario i destinatari diretti della norma. La lettera c-bis) del comma 1, dell’art. 4, è modificato introducendosi delle disposizioni molto dettagliate. In particolare la norma distingue tre ipotesi.

Il primo caso si verifica quando la legge elettorale prevede l’espressione di preferenza. In tale ipotesi si stabiliscono due regole:

- 1) nelle liste elettorali i candidati di ciascun sesso non può essere superiore al 60%;
- 2) l’espressione di almeno due preferenze, di cui una per un candidato di sesso diverso, a pena di annullamento della seconda preferenza.

Nel secondo caso, quando non siano previste le preferenze, le liste dovranno seguire la regola per cui vi deve essere un’alternanza tra i candidati di sesso diverso in modo che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale.

Nel terzo ed ultimo caso di collegi uninominali, vi deve essere un equilibrio tra i candidati presentati con il medesimo simbolo, in modo che i candidati di un sesso non eccedano il 60% del totale.

La prima cosa che si nota è che il legislatore qualifica come principi fondamentali delle disposizioni che paiono avere un carattere non di principio ma di estremo dettaglio, in grado di limitare la discrezionalità del legislatore regionale in maniera molto forte.

Il dettaglio è estremo se si pensa che non solo si prevede la doppia preferenza di genere (salvo la previsione di un numero di preferenze maggiore di due), ma anche le conseguenze della sua mancata espressione, ovvero l’annullamento della seconda preferenza e non di tutte e due. In questo caso è evidente che le regioni non hanno alcuna potestà decisoria se non quella di prevedere l’eventuale espressione di una terza preferenza.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere
---	---	---

Anche la regola della rappresentanza di un sesso non superiore al 60% si presta ad una limitazione pressoché totale dell'autonomia regionale. Almeno formalmente le Regioni potrebbe stabilire il principio dell'esatta parità di rappresentanza, con l'eccezione del caso in cui le liste siano dispari ma si valuti quanto segue applicando la regola del 60%:

Candidati	60%
2	1,2
3	1,8
4	2,4
5	3
6	3,6
7	4,2
8	4,8
9	5,4

Se si interpreta letteralmente la disposizione di legge, ciascun sesso non può superare il 60% e dunque, senza precisare se vi sia o meno un arrotondamento all'unità superiore, pertanto il 60% porta al seguente numero massimo per ciascun sesso

Candidati	60%
2	1
3	?
4	2
5	3
6	3
7	4
8	4
9	5

Rimarrebbe il dubbio per il caso dei 3 persone in lista, in quanto non si potrebbe arrivare a 2, ma di fatto si concluderebbe per 2 per un sesso e 1 per l'altro.

Solo andando a liste composte da 10 è più componenti, la regola del 60% consentirebbe alle Regioni di porre la regola della paritarietà potendo effettivamente variare la ripartizione dei posti per i due sessi, fatto salvo il caso che la Regione stabilisca l'arrotondamento all'unità superiore, anche se non è chiaro se il silenzio della norma consenta di operare in tal senso.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 14-15 aprile 2016 Carlo Sanna – Regione Sardegna Le leggi elettorali regionali nelle giurisprudenza e nella legislazione recente: premio di maggioranza, clausola di sbarramento e parità di genere
---	---	---

Qualche perplessità che meriterà un ulteriore approfondimento riguarda la regola del 60% applicata ai seggi uninominali. Se ad esempio una lista si presenti con il medesimo simbolo in 10, non più di 6 potranno riguardare un determinato sesso e 4 l'altro sesso. In tal caso, peraltro, si dovrebbe porre il problema se questa imposizione non prefiguri il risultato elettorale, come stabilito dalla Corte costituzionale, in quanto l'elettore che vuole votare per una determinata lista non avrebbe alcuna opzione di scelta.

A parte la sanzione prevista nel caso della doppia preferenza di genere, le altre ipotesi non prevedono espressamente delle sanzioni. Si pone dunque la possibilità di non prevedere l'inammissibilità alla competizione elettorale o anche una mera sanzione pecuniaria? Certo che la mancata previsione di sanzioni di inammissibilità, rende la norma meno effettiva, in quanto con il pagamento di una mera sanzione pecuniaria è possibile non applicare le norme in esame. D'altro canto, ove tutte le regole indicate si ritenessero vincolanti anche nei termini di una sanzione di inammissibilità, il carattere di norme di dettaglio sarebbe quasi certo.

Ad ogni modo, il vizio che si può paventare maggiormente è quello della autoqualificazione delle norme in esame come principi fondamentali, quando, come si è visto, in alcun casi eliminano qualsiasi possibilità del legislatore regionale di stabilire una disciplina diversa. Peraltro tale aspetto avrebbe significato effettivo soprattutto sulla doppia preferenza di genere, in quanto negli altri casi le Regioni potrebbero depotenziare i principi prevedendo delle mere sanzioni pecuniarie. Inoltre la doppia preferenza di genere potrebbe anche porsi come attuazione di principi costituzionali prevalenti come il principio di egualianza di cui all'art. 3.

È molto probabile che tale questione, quantomeno in via incidentale, potrà essere portata all'attenzione della Corte costituzionale, e dunque si avrà modo, molto probabilmente, di riparlare di questa legge ancora in futuro.