

IL DISEGNO DI LEGGE “CALDERISI” SULLE ELEZIONI REGIONALI (A.C. N. 2269): VERSO UNA RIDUZIONE DELL’AUTONOMIA REGIONALE IN MATERIA ELETTORALE (E NON SOLO)

di *Giovanni Tarli Barbieri*

1. Ha suscitato una certa eco sulla stampa la presentazione di una proposta di legge (A.C. n. 2269, Calderisi ed altri) che si propone di apportare modifiche sia alla l. 165/2004, relativa all’individuazione dei principi fondamentali in materia di sistema di elezione dei Consigli regionali, sia agli artt. 73 e 75 del d.lgs. 267/2000, in materia di elezione, rispettivamente, dei Consigli dei Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti e dei Consigli provinciali.

Più in particolare, tale proposta di legge affronta tre aspetti distinti, ovvero: *a)* la previsione di una soglia minima di sbarramento per le elezioni regionali e sua applicazione transitoria alle elezioni regionali del 2010 (artt. 1-2); *b)* la nuova determinazione del premio di maggioranza per le Regioni nelle quali sia in vigore il nuovo Statuto che preveda un numero di componenti del Consiglio regionale (art. 3); *c)* innalzamento al 4% della soglia di sbarramento per le liste (Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) e per i gruppi di candidati (Province), senza deroghe (art. 4)¹.

Di questi tre contenuti, solo il terzo non pone particolari problemi di competenza normativa, poiché, come è noto, lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale» di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. *p*, Cost.)².

2. Diverse considerazioni valgono per i contenuti della proposta di legge relativi ai sistemi elettorali regionali.

Come si è accennato, la prima novità contenuta nella proposta di legge riguarda un’integrazione all’art. 4 della l. 165/2004, che pone un tessuto assai esile di principi in materia di sistema di elezione dei consigli regionali³, del seguente tenore: «Riduzione della frammentazione della rappresentanza tramite la previsione di una soglia minima di sbarramento che, in ogni caso, escluda dall’assegnazione dei seggi le liste che ottengono meno del 4 per cento del totale dei voti validi in sede regionale» (art. 1). L’art. 2 esclude in ogni caso dall’assegnazione dei seggi le liste, circoscrizionali e regionali, che non abbiano ottenuto il 4% del totale dei voti validi, nel caso in cui la Regione non si adegui al principio codificato nel comma 1.

La *ratio* di tale previsione è quella di cercare di arginare la frammentazione che sia la legge elettorale statale vigente nelle Regioni che non hanno legiferato (ll. 108/1968;

¹ Come è noto, attualmente la soglia, fissata al 3%, non trova applicazione qualora le liste o gruppi di candidati appartengano ad una coalizione che abbia superato la soglia stessa (art. 73, comma 7, con riferimento ai Comuni; art. 75, comma 5, con riferimento alle Province).

² Diverso è il caso della legislazione elettorale degli enti locali nelle Regioni a statuto speciale, che rientra nella competenza primaria di queste ultime in materia di «ordinamento degli enti locali» (Corte cost., sent. 48/2003).

³ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Le leggi elettorali regionali: dal modello alla prassi* (relazione al Convegno “Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti”, Perugia, 26 febbraio 2009, in corso di pubblicazione) ed ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

43/1995) sia le leggi elettorali regionali concretamente adottate non contrastano affatto⁴; fanno eccezione la legge elettorale calabrese (art. 1, comma 3, l. reg. 1/2005), la legge pugliese (art. 11, comma 1, lett. *j*, l. reg. 2/2005)⁵ e la più recente legge toscana (art. 18, comma 1, l. reg. 25/2004, come sostituito dall'art. 2, comma 3, l. reg. 50/2009) che hanno fissato tutte una soglia di sbarramento al 4%, in linea, quindi, con la previsione del disegno di legge in esame⁶.

Si tratta quindi di un intervento diretto ad “allineare” le leggi elettorali regionali a quella del Parlamento europeo (art. 21, comma 1, n. 1-*bis*, l. 18/1979, come inserito dall'art. 1, l. 10/2009), mentre, come è noto, una analoga strategia di contenimento della frammentazione è stata posta in essere, ma solo in via politica per decisione dei due partiti maggiori, nelle elezioni del Parlamento nazionale del 2008.

Tuttavia, l'art. 122, comma 1, della Costituzione riconduce il sistema di elezione del Consiglio regionale alla potestà concorrente, limitando lo spazio di intervento della legislazione statale ai soli principi fondamentali della materia.

In questo senso, non è affatto sicuro che l'imposizione di una soglia minima di sbarramento concretizzi un principio fondamentale: almeno testualmente, infatti, la previsione in questione lascia margini di disciplina al legislatore regionale che, in ipotesi, potrebbe prevedere una soglia di sbarramento più alta rispetto a quella individuata come minima (il 4% a livello regionale); tuttavia, questa possibilità deve fare i conti con quanto previsto nella lett. *a*) dell'art. 4 della l. 165/2004, che pone, quale principio fondamentale, «individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze».

L'intarsio di questi principi (soglia di sbarramento *almeno* al 4%; sistema elettorale che “assicuri” e non meramente “favorisca” la rappresentanza delle minoranze) porta a ritenere che la soglia al 4% sia in realtà una soluzione di fatto imposta alle Regioni; e non a caso, l'art. 2 impone proprio tale soglia, ove le Regioni non si siano adeguate a quanto previsto nell'art. 1.

Si può quindi legittimamente discutere se l'imposizione di una determinata soglia ecceda la latitudine dei principi fondamentali, di competenza dello Stato; e ciò anche alla luce di una giurisprudenza costituzionale che, partendo dall'assunto per cui nelle materie di legislazione concorrente alla legge statale «spetta prescrivere criteri ed

⁴ Sul punto, per tutti, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 11 ss.; M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. Chiaramonte, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 69 ss.; A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, *ivi*, pp. 221 ss.

⁵ Per quanto riguarda la Puglia, la soglia di sbarramento trova applicazione proprio a partire dalle elezioni del 2010.

⁶ Anzi, l'art. 18 della l. reg. Toscana 25/2004, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2 della l. reg. 50/2009 prevede un requisito in più ai fini del conseguimento dei seggi: tale disposizione, prevedendo, infatti, che «i gruppi di liste, uniti o no in coalizione, possono accedere al riparto dei seggi se hanno ottenuto una cifra elettorale regionale pari almeno al 4 per cento dei voti complessivi e siano collegati a candidati Presidente della Giunta regionale che abbiano ottenuto almeno il 4 per cento dei voti complessivi nella relativa elezione», esclude dalla rappresentanza quelle liste che, pur avendo ottenuto il 4% a livello regionale, siano collegate ad un candidato Presidente che non abbia conseguito questa percentuale; si tratta di un'ipotesi non meramente teorica, data la possibilità del c.d. “voto disgiunto”, ovvero il voto dato ad una lista e ad un candidato ad essa non collegato.

obiettivi», quali punti di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale, mentre è riservata alla legge regionale «l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (sentt. 181/2006; 430/2007; 200/2009), ammette che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere “di principio” della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso “da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione”» (sentt. 99/1987; 355/1993; 355/1994; 430/2007).

Ma a monte, la previsione della necessità della soglia di sbarramento finisce per imporre alle Regioni l'adozione di un sistema proporzionale corretto (per l'appunto dalla soglia stessa), ovvero un contenuto riconducibile, o comunque contiguo, ad un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, che dovrebbe costituire il cuore della competenza regionale in materia di sistema di elezione del Consiglio, ai sensi dell'art. 122 Cost.⁷. A ciò si aggiunga che, nell'ottica del contenimento della frammentazione, vie diverse dalla (e forse più efficaci della) soglia di sbarramento sono certamente ipotizzabili, nel rispetto dei principi fissati nell'art. 4 della l. 165/2004⁸.

Un altro aspetto controverso del disegno di legge in questione è dato dall'art. 2 secondo il quale, limitatamente alle elezioni regionali del 2010, «qualora le regioni non abbiano dato attuazione con propria legge al principio della soglia minima di sbarramento» del 4% (e a tale scopo la disposizione in questione non fissa un termine, diversamente da quanto previsto dall'art. 10 della l. 62/1953), «sono in ogni caso escluse dall'assegnazione dei seggi le liste circoscrizionali e le liste regionali che hanno ottenuto un numero di voti validi inferiori al 4 per cento del totale dei voti validi espressi nella regione per tutte le liste, rispettivamente, circoscrizionali e regionali».

In primo luogo, non è chiaro perché l'art. 2 ponga una disciplina transitoria solo con riferimento alle elezioni del 2010, dando per scontato che successivamente le Regioni si adeguino spontaneamente. Ma se questo adeguamento successivo non dovesse avvenire, *quid iuris?*

In secondo luogo, la disposizione in questione ripropone il problema dell'ammissibilità della normativa di dettaglio cedevole contenuta in disposizioni statali di principio.

Come è noto, prima della l. cost. 3/2001 questa possibilità era pacificamente ammessa ma non è affatto scontata la possibilità che anche dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V lo Stato possa, salvo alcune eccezioni⁹, porre una disciplina eccedente la latitudine delle norme recanti i principi fondamentali¹⁰.

⁷ Sul punto, da ultimo, G. AZZARITI, *Spetta alle regioni scegliere il proprio modello elettorale*, in *Liberazione*, 29 settembre 2009.

⁸ Si pensi a sistemi elettorali proporzionali applicati direttamente nelle circoscrizioni provinciali, che realizzano l'obiettivo di contenere la frammentazione, senza necessità di soglie di sbarramento esplicite.

⁹ Oltre all'attuazione degli obblighi comunitari di cui si dirà nel testo, si deve ricordare che la giurisprudenza costituzionale ammette una disciplina di dettaglio cedevole in caso di attrazione in sussidiarietà di funzioni legislative (nella sent. 303/2003 si legge infatti: «La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività»).

¹⁰ D'altra parte, non appare invocabile nemmeno quanto stabilito dalla Corte costituzionale a proposito del condono edilizio (sent. 196/2004), laddove, in particolare della particolare integrazione tra legislazione statale e legislazione regionale in materia, ha imposto un particolare assetto per cui la Regione si vede assegnato un termine per legiferare decorso il quale trova applicazione integrale la

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 non ha ancora affrontato *ex professo* la questione, mentre il Capo dello Stato nel 2002 ha rinviato alle Camere, *ex art. 74 Cost.*, un disegno di legge proprio in materia elettorale regionale, affermando l'impossibilità di «invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale, nemmeno con la clausola (cosiddetta di "cedevolezza")»¹¹.

In effetti, la perdurante ammissibilità delle norme statali cedevoli rischia di perpetuare una compressione dell'autonomia regionale che, come è noto, proprio anche il ricorso a tale tecnica aveva determinato prima del 2001. Del resto, anche successivamente all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, il ricorso ai decreti legislativi ed ai regolamenti statali "cedevoli" attuativi di obblighi comunitari, legittimati dall'art. 117, comma 5, Cost., ha determinato la pratica erosione della competenza regionale pure riconosciuta da tale disposizione costituzionale.

Un ulteriore motivo di dubbio emerge dall'art. 5, comma 1, della l. cost. 1/1999, a tenore del quale «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'art. 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali».

La Corte costituzionale (sent. 196/2003) ha ritenuto che tale disposizione, di carattere transitorio, richiamando le «disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali», le avrebbe «indirettamente in qualche misura "irrigidite" in via transitoria», fino cioè all'entrata in vigore degli statuti e delle leggi elettorali¹²; in questo senso, con riguardo alle Regioni che non hanno ancora legiferato in materia elettorale, è quantomeno problematico un intervento del legislatore statale successivo che vada a modificare, ed a modificare certo non marginalmente sia pure transitoriamente, al di là del perimetro dei principi fondamentali, il sistema elettorale di cui alle ll. 108/1968 e 43/1995.

A ciò si aggiunga che, sempre con riferimento al sistema elettorale transitorio, le liste regionali non ottengono seggi, ma solo le liste "provinciali", le prime essendo soltanto il "bacino" cui sono attinti i seggi ai fini del conseguimento del premio di maggioranza. Viceversa, l'art. 2 del disegno di legge allude a liste "circostrizionali" e "regionali" che non hanno riscontri precisi né nelle leggi statali transitoriamente vigenti nelle Regioni che non hanno legiferato, né nelle leggi elettorali regionali concretamente adottate.

disciplina statale: la peculiarità della materia e il particolare e complesso intreccio di materie non consentono di ritenere che la pronuncia in questione sia espressiva di un assetto generalizzabile anche in altri ambiti.

¹¹ Si tratta del rinvio della proposta di legge recante «disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali» (A.C. n. 2284-A.S. n. 1517) (XIV legislatura, doc. I, n. 3).

¹² Come è noto, in tale sentenza la Corte ha concluso che, proprio a causa di tale "irrigidimento", siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezioni regionali, prima dell'approvazione del nuovo statuto: «Tuttavia questo non significa che la legge regionale non possa nemmeno, fin d'ora, modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in attesa del nuovo statuto, e così per quanto riguarda competenze e modalità procedurali». Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 130 ss.

Anche queste ultime, infatti, tranne i casi della Toscana, delle Marche e della Campania, si sono limitate ad apportare solo marginali al sistema elettorale di cui alle ll. 108/1968 e 43/1995¹³. D'altra parte, anche le leggi elettorali marchigiana, campana e toscana si riferiscono a "liste provinciali"¹⁴, "gruppi di liste" o a "coalizioni" ma non a liste regionali. Proprio quest'ultima espressione appare ambigua, potendo alludere, almeno teoricamente, o all'insieme delle liste provinciali presentate da un unico partito ovvero ai "listini" regionali di coalizione, secondo quanto previsto dalla l. 43/1995.

Tale ambiguità appare grave soprattutto per quelle Regioni che prevedono soglie di sbarramento parametrate, in tutto o in parte, sulle coalizioni (così, l'art. 18 della l. reg. Marche 27/2004 prevede che «non sono ammesse alla assegnazione dei seggi le coalizioni che abbiano ottenuto meno del cinque per cento del totale dei voti validi riportati dalle coalizioni regionali, a meno che siano composte da almeno un gruppo di liste che ha ottenuto più del tre per cento del totale dei voti validi espressi a favore delle liste»).

A ciò si aggiunga che per le Regioni che non hanno ancora legiferato, o che hanno legiferato solo marginalmente, il disegno di legge non specifica se i voti ottenuti dalle liste sotto soglia debbano essere computati ai fini dell'assegnazione dei seggi nelle Province oppure no. Mentre per quanto riguarda le Regioni che non hanno legiferato può continuarsi, si potrebbe dire, *a fortiori*, ad interpretare le disposizioni della l. 108/1968 e 43/1995, escludendo in radice i voti delle liste sotto soglia¹⁵, più difficile è operare questa scelta in relazione, ad esempio, al sistema elettorale della Campania che sembra presupporre la rilevanza di tutti i voti validi ai fini dell'assegnazione dei seggi nelle Province.

Ma ancora più, il tenore letterale degli artt. 1 e 2 non elimina affatto l'"utilità" dei voti delle liste sotto soglia ai fini della vittoria elettorale; in effetti, sia il sistema elettorale transitoriamente vigente nelle Regioni che non hanno legiferato sia quelli fatti propri dalle singole Regioni sono *majority assuring* e consentono la trasmissione dei voti da una lista al candidato Presidente ad essa collegato, a prescindere dal fatto che la prima abbia ottenuto seggi o abbia ottenuto una determinata percentuale.

Per questo, l'innalzamento senza deroghe della soglia di sbarramento non elimina in radice la rilevanza sistemica dei voti dei piccoli partiti che, anzi, privati dell'incentivo dell'eliminazione (nel caso del sistema elettorale transitoriamente vigente nelle Regioni che non hanno legiferato)¹⁶ o dell'abbassamento della soglia di sbarramento in caso di collegamento in coalizione (si pensi alla già ricordata legge elettorale marchigiana), possono, per il solo fatto di decidere di competere al di fuori di una coalizione, determinare, in forza di questa sola scelta, l'esito della competizione elettorale¹⁷.

¹³ Per tutti, C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Ist. fed.*, 2005, p. 1007 ss.

¹⁴ Ovviamente, in ciascuna di queste leggi si specifica, talvolta anche in modo espresso, che i territori provinciali costituiscono le circoscrizioni entro le quali si attribuiscono i seggi.

¹⁵ Questa interpretazione è fatta propria, come è noto, dalla giurisprudenza amministrativa ormai costante: sul punto, sia consentito un rinvio al mio *Le leggi elettorali regionali: dal modello alla prassi*, cit.

¹⁶ Come è noto, l'art. 7 della l. 43/1995 esclude dall'assegnazione dei seggi le liste provinciali che abbiano ottenuto meno del 3% dei voti validi a livello regionale, a meno che siano collegate ad una lista regionale che abbia superato il 5%.

¹⁷ Da questo punto di vista, andrebbe approfondito, anche nella letteratura politologica, il *mix* tra soglia di sbarramento, premio di maggioranza, elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, nella misura in cui il voto alle piccole liste, inutile per il conseguimento di un seggio, può essere determinante per l'esito della competizione.

A ciò si aggiunga il fatto che il livello di frammentazione a livello regionale non dipende soltanto dall'assenza di efficaci soglie di sbarramento ma anche da altri fattori che contribuiscono ad esaltarla: si pensi, in primo luogo, alla "frammentazione in entrata", che deriva dall'assenza o dalla palese insufficienza dei "filtri" previsti in sede di presentazione delle liste¹⁸. Ma "a valle" si può ricordare la disciplina dei criteri di formazione dei gruppi consiliari che in molte realtà regionali non impediscono l'ossimoro dei "gruppi monocellulari", esaltando fenomeni tutt'altro che commendevoli, a partire dal transfugismo, vera patologia di alcuni Consigli regionali. Da questo punto di vista, ad esempio, nonostante l'inserimento della soglia di sbarramento al 4% nella legge elettorale calabrese che ha certamente ridotto il numero di liste con seggi (nelle elezioni del 2005 hanno ottenuto seggi 10 liste), esistono in Consiglio 13 gruppi¹⁹.

3. Come si è accennato, il sistema elettorale di cui alla l. 108/1968 e 43/1995 è tale da assicurare in ogni caso al Presidente eletto una stabile maggioranza in seno al Consiglio regionale. A tal fine, è prevista, in ultima istanza, la possibilità di prevedere seggi aggiuntivi al fine di consentire alla lista o alla coalizione collegata al Presidente eletto di raggiungere il premio di maggioranza (pari, come è noto al 55 o al 60% dei seggi, a seconda che il Presidente abbia ottenuto meno o più del 40% dei voti).

Questo meccanismo può creare non pochi problemi nelle Regioni nelle quali il nuovo Statuto preveda un numero fisso di consiglieri²⁰ e, transitoriamente, in forza dell'art. 5 della l. cost. 1/1999, il sistema elettorale di cui alla l. 43/1995²¹ o una legge elettorale che non superi, in ragione delle proprie previsioni, questo meccanismo (è il caso della Puglia e del Lazio)²².

¹⁸ M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, cit., pp. 78 ss.

¹⁹ È singolare che in Calabria esistano sempre i gruppi di Forza Italia ed Alleanza nazionale; è stato altresì costituito il gruppo "Udc-Svp e Autonomie", poiché lo Statuto della Regione consente la formazione di gruppi composti anche da un solo consigliere purché espressione di un gruppo parlamentare nazionale (art. 27, comma 2; il gruppo Udc-Svp-Autonomie è stato formato nell'attuale legislatura al Senato).

²⁰ La competenza statutaria in materia è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, in quanto afferente alla forma di governo: sent. 3/2006. Sul punto, per tutti, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 257 ss.

²¹ Tra queste il Piemonte, l'Emilia Romagna, le Marche. In questo gruppo deve essere considerata anche la Liguria, il cui statuto (art. 15, comma 2) prevede che il Consiglio regionale sia composto da non più di cinquanta componenti, con ciò implicitamente e problematicamente alla luce della giurisprudenza costituzionale demandando l'individuazione del numero alla futura legge elettorale, rimanendo nelle more fermo il numero di consiglieri fissato dalla l. 108/1968. In questo caso, la previsione di un numero massimo di consiglieri non è tale da eliminare il problema dei seggi aggiuntivi, ma solo di ridimensionarlo qualora sia scelto in concreto un numero basso (ad esempio trenta), poiché il meccanismo del "doppio premio" non è quantitativamente predeterminabile nel massimo *ex ante*: *contra*, M. Cosulich, *Il sistema elettorale*, cit., pp. 265 ss.

²² È il caso della Puglia e del Lazio: A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 153; M.C. PACINI, *Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 567 ss.; *contra*, C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali*, cit., p. 1018. In effetti, per quanto riguarda la Puglia, la legge elettorale appare ambigua: infatti, l'art. 9, comma 2, l. reg. n. 2/2005 sembra imporre una ripartizione dei seggi all'interno della lista regionale vincente che tiene conto del premio di maggioranza ma non chiaramente anche dei seggi aggiuntivi. Diversamente, la Calabria ha risolto espressamente il problema sia nello Statuto che nella legge elettorale: in particolare, l'art. 59, comma 5-bis, dello Statuto (inserito dalla l. reg. 11/2005) prevede che «il numero dei membri

Si tratta di una questione rilevante, che non ha dato luogo a particolari problemi né nella tornata elettorale del 2005 (in nessuna Regione si sono creati i presupposti per l'applicazione del "doppio premio") né nelle elezioni abruzzesi del 2008: in quest'ultimo caso, infatti, la necessità dei seggi aggiuntivi si è verificata, ma fortunatamente l'art. 14, comma 2, dello Statuto consente alla legge elettorale di prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio (una tale previsione può essere interpretata come riferita anche alla legge statale transitoriamente vigente in forza dell'art. 5 della l. cost. 1/1999)²³.

Per cercare di risolvere il problema in questione, l'art. 3 della proposta di legge in esame innanzitutto esclude l'applicabilità del meccanismo dei seggi aggiuntivi per l'«elezione dei consigli regionali delle regioni il cui statuto determina il numero dei componenti il consiglio regionale» (comma 1)²⁴, soggiungendo, altresì, che «nelle more dell'entrata in vigore delle specifiche leggi elettorali di attuazione del comma 1 del presente articolo, le disposizioni della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e le disposizioni delle rispettive leggi elettorali regionali vigenti che attribuiscono alla lista o alla coalizione collegata al candidato proclamato eletto presidente della giunta regionale una determinata quota di seggi, si applicano sottraendo tale quota al numero dei seggi assegnati dallo statuto al consiglio regionale e attribuendo i seggi restanti alle liste non collegate, secondo le altre modalità stabilite da ciascuna legge elettorale regionale» (comma 2).

La disposizione in questione però sembra fallire completamente la sua *ratio*.

In primo luogo, infatti, la previsione del comma 1 appare quantomeno approssimativa, nella misura in cui si riferisce alle elezioni nelle Regioni «il cui statuto determina il numero dei componenti il consiglio regionale»; in effetti, il problema dell'applicazione del meccanismo dei seggi aggiuntivi emerge solo a proposito degli statuti che prevedono un numero fisso di consiglieri regionali, senza prevedere, come fanno alcuni statuti, meccanismi eventuali di ampliamento²⁵; *a contrario*, il problema non emerge cioè né nelle Regioni il cui sistema elettorale non contempla il meccanismo dei seggi aggiuntivi (Toscana; Marche; Campania), né nelle Regioni il cui statuto consente o presuppone la possibilità di un ampliamento numerico del Consiglio.

A ciò si aggiunga che il riferimento, contenuto nel comma in questione alle disposizioni della l. 108/1968, tra l'altro erroneamente indicate²⁶, potrebbe ingenerare problemi applicativi nelle Regioni che hanno "recepito", quantomeno in parte, tale

del Consiglio regionale di cui all'art. 15 dello Statuto può essere aumentato ai sensi dell'art. 15, comma 13, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, e dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1»; analogamente, ma più genericamente, l'art. 12, comma 1, dello statuto della Lombardia prevede che il Consiglio regionale è composto da 80 consiglieri, «fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale».

²³ L'art. 14, comma 2, dello Statuto abruzzese prevede infatti: «La legge elettorale può prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio».

²⁴ Tra l'altro, il comma in questione reca anche un errore materiale, laddove si riferisce all'art. 15, comma 15, della l. 108/1968 (il meccanismo dei seggi aggiuntivi è infatti disciplinato dai commi 13 e 14).

²⁵ Cfr. *supra*, nt. 22 e 23.

²⁶ Il comma 1 si riferisce infatti all'art. 15, comma 15, della l. 108/1968 (il meccanismo dei seggi aggiuntivi è infatti disciplinato dai commi 13 e 14).

legge statale, limitandosi a modificarla solo per alcuni profili²⁷.

Da parte sua, il secondo comma, limitandosi a stabilire che la quota di seggi spettanti alla maggioranza è ottenuta per sottrazione dalla quota spettante alle minoranze, non è una disposizione autoapplicativa, mancando ogni indicazione relativa ai necessari meccanismi attraverso i quali disporre questa diversa allocazione dei seggi. Non a caso, la disposizione in esame fa riferimento alle «altre modalità stabilite da ciascuna legge elettorale regionale»: ma per l'appunto il problema dei seggi aggiuntivi si pone soprattutto per le Regioni che non hanno legiferato.

Quid iuris in caso di perdurante inerzia delle Regioni?

Più in generale, la disposizione in questione interviene, si potrebbe dire ancora una volta, su un ambito che è difficile considerare di principio, anche se allo scopo di superare un problema applicativo²⁸.

Rimane comunque il fatto che il problema dell'applicabilità del meccanismo dei seggi aggiuntivi nei casi sopra riportati è una questione certamente assai rilevante non chiaramente risolta dall'art. 5 della l. cost. n. 1/1999 che, come si è accennato, detta le disposizioni transitorie in materia di forma di governo e legislazione elettorale delle Regioni²⁹.

Come è noto, l'art. 5 si compone di due commi distinti, il primo dei quali attiene all'individuazione delle modalità di elezione del Presidente (attraverso, in primo luogo, il riferimento alla legislazione statale previgente), il secondo ad alcuni profili della forma di governo "transitoria" ovvero al potere del Presidente di individuare un Vice presidente e di nominare e revocare gli assessori regionali (lett. *a*) ed alla possibilità per il Consiglio di sfiduciare il Presidente, con la conseguente necessità di procedere a nuove elezioni per i due organi (lett. *b*).

A tale proposito, in via interpretativa si potrebbe ritenere che l'efficacia dell'art. 5, comma 1, perduri, in linea di principio, fino all'entrata in vigore sia del nuovo Statuto sia della nuova legge elettorale regionale, salvo, probabilmente, il caso che il nuovo Statuto rinunci all'elezione diretta del Presidente (in quel caso, infatti, la legge elettorale statale previgente, salvo il riferimento all'elezione diretta, potrebbe "attagliarsi" bene³⁰); viceversa, l'efficacia del comma 2, in quanto attinente esclusivamente alla forma di governo, sembra venire meno con l'entrata in vigore dei soli nuovi Statuti, a nulla rilevando, in questo caso, la legislazione elettorale.

Quindi, se è vero che il regime transitorio di cui all'art. 5, comma 1, l. cost. n. 1/1999 cessa con l'entrata in vigore sia dello Statuto che della legge elettorale, si dovrebbe ritenere possibile l'applicazione anche del "doppio premio"³¹, con ciò assecondando

²⁷ Tale tecnica di recepimento della legislazione elettorale contenuta nella legge statale, pur essendo stata definita impropria, in quanto «dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale» non è stata di per sé censurata dalla Corte costituzionale (sent. 196/2003).

²⁸ A ciò si aggiunga il problema dell'"irrigidimento" cui le disposizioni delle leggi statali sono andate incontro in forza dell'art. 5 l. cost. 1/1999 (cfr. *supra*, par. 2).

²⁹ Sul punto si vedano, in particolare, F. DRAGO, *Circa alcune domande, solo apparentemente oziose, in ordine ai rapporti tra articolo 5 (legge cost. n. 1/99), statuti regionali e leggi elettorali* e A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, entrambi in www.federalismi.it.

³⁰ A. STERPA, *La legge quadro statale*, cit.

³¹ Similmente, è stato affermato come «una corretta applicazione della legge statale non sia separabile da un momento di considerazione dei voti conseguiti dalla lista regionale e dei relativi effetti sui seggi conseguiti (o da conseguire), momento che – appunto – avviene al momento del conferimento dei seggi aggiuntivi»: Senato della Repubblica, *Le elezioni regionali sotto il nuovo Titolo V*, in www.federalismi.it.

anche la *ratio* sia della l. n. 43/1995 (che è quella di consentire comunque alla coalizione collegata al Presidente di conseguire la maggioranza qualificata dei seggi³²), sia della sent. 196/2003 della Corte costituzionale (che, come accennato, fa riferimento alla tesi dell'“irrigidimento” della l. 43/1995 da parte dell'art. 5 della l. cost. 1/1999 fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi regionali).

4. In conclusione, il disegno di legge “Calderisi” appare in contrasto non solo con la *ratio* stessa della l. 165/2004, una delle poche a contenere davvero solo pochi, essenziali principi, in un'ottica di valorizzazione delle determinazioni regionali, ma anche con una tendenza, riscontrabile negli ordinamenti federali o regionali, a non predeterminare dal centro i contenuti delle leggi elettorali regionali. È senz'altro riscontrabile infatti nella maggior parte degli ordinamenti federali e regionali una tendenza all'omogeneità tra i sistemi elettorali regionali e quelli nazionali³³ ma essa non è frutto di una imposizione dall'alto (nella misura in cui alle Regioni è generalmente riconosciuta una potestà legislativa ampia in materia), ma di una tendenza, per così dire naturale, favorita da una pluralità di fattori, tra i quali il fatto che la congruenza tra i sistemi elettorali rende più facile per i cittadini l'apprendimento delle regole del gioco politico, facilitando l'elaborazione delle strategie coalizionali dei partiti³⁴.

Da questo punto di vista, allora la relazione alla proposta di legge non sembra brillare per coerenza, laddove, da un lato, allude addirittura ad una «fase costituente del “federalismo”», concetto che vorrebbe alludere ad una valorizzazione delle autonomie territoriali, dall'altro, parla delle elezioni regionali del 2010 come di consultazioni «fortemente “politiche” nella natura dei poteri che costituiscono e nella percezione che ne hanno gli elettori [...] vere “elezioni di medio termine” per la legislatura in corso» e quindi «l'occasione e la possibilità di riarticolare il sistema politico nazionale sull'assetto pre-2008, consegnando nuovamente alle formazioni “marginali” quel “potere di coalizione” che ha condizionato la legislatura 2001-2006 del centro-destra e la legislatura 2006-2008 del centro-sinistra» (p. 3).

Si potrebbe discutere a lungo di questa diagnosi. In ogni caso, l'approvazione del disegno di legge in questione segnerebbe un'altra tappa di quella scissione, tutta

³² *Contra*, B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte di fronte alla questione della legge elettorale*, in ID. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2004, p. XI e M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., pp. 268 ss., secondo il quale, poiché la fissazione del numero di consiglieri costituisce materia statutaria, in conseguenza dell'entrata in vigore di uno statuto che preveda un numero fisso di consiglieri, si determini l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle disposizioni della legge statale che prevedono l'eventuale ampliamento del Consiglio regionale. Per quanto riguarda le tre Regioni a statuto speciale nelle quali transitoriamente si applica la l. n. 43/1995 (Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia) la l. cost. n. 2/2001 espressamente prevede l'applicabilità anche del doppio premio (art. 1, comma 3; art. 3, comma 3; art. 5, comma 3). Alla base di questa espressa previsione sta probabilmente il fatto che il numero dei seggi consiliari è in questo caso stabilito da fonti di rango costituzionale, quali gli Statuti speciali, ciò che avrebbe costituito un ostacolo maggiore all'applicazione *tout court* della l. n. 43/1995 (si noti che il “doppio premio” è scattato alle elezioni regionali sarde del 2004).

³³ A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sostri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Ist. fed.*, 2001, pp. 60 ss.; nello stesso senso, C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 3 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., pp. 95 ss.

³⁴ A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo*, cit., p. 66.

italiana, tra “federalismo” a parole e “centralismo” nei fatti. Con buona pace dell’art. 122 della Costituzione.