

Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia

Elena Paparella,

ricercatrice confermata in Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Economia,
Sapienza Università di Roma

1. A seguito delle consultazioni elettorali regionali svoltesi lo scorso mese di marzo, si è prospettata, nel Lazio e in Puglia, la possibilità che le coalizioni vincenti potessero fruire del c.d. “doppio premio” di maggioranza - consistente in una quota aggiuntiva di seggi da assegnare alla lista regionale che avesse conseguito la maggiore cifra elettorale - previsto dalla normativa statale recepita nei sistemi elettorali delle due regioni interessate. Si tratta del meccanismo di attribuzione di seggi consiliari che è stato introdotto dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (*“Nuove norme per l’elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario”*, c.d. *“Tatarellum”*) che, insieme alla legge 17 febbraio 1968, n. 108 (*“Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale”*), è recepita in alcune delle leggi elettorali regionali entrate in vigore nella fase successiva ai nuovi statuti.

1

Il 29 aprile l’Ufficio elettorale presso la Corte di Appello di Bari ha deciso di non attribuire gli 8 seggi aggiuntivi, lasciando il numero dei componenti del Consiglio a 70, come stabilito dallo statuto regionale. Nello stesso giorno i magistrati competenti dell’Ufficio elettorale presso la Corte di Appello di Roma hanno preso una decisione di segno opposto, che ha portato il numero dei seggi consiliari a 73 anziché 70, come invece sarebbe previsto, anche in questo caso, dalle disposizioni statutarie. Si comprende agevolmente come tali decisioni suscitino enorme interesse, in quanto determinanti l’ampliamento, nel Lazio, ed il restringimento, in Puglia, della base consiliare della maggioranza. In nessuno dei due casi, tuttavia, l’attribuzione o meno del premio ha pregiudicato in modo decisivo le maggioranze configuratesi con le elezioni, anche se in Puglia, la coalizione vincente vede ridotta in modo considerevole la differenza di seggi rispetto all’opposizione (39 a 31) e fa presagire non poche difficoltà per il governo della Regione.

Nell’imminenza della messa a regime delle rinnovate assemblee regionali, pare opportuno riflettere sulle forme di governo delle Regioni, di cui i sistemi elettorali costituiscono parte integrante, con l’obiettivo, nei casi specifici del Lazio e della Puglia, di comprendere quali siano state le motivazioni di natura giuridica per le quali si è giunti a decisioni divergenti. Nelle more della pubblicazione delle decisioni dei competenti Uffici elettorali di Roma e di Bari, il tentativo è di verificare se, al di là di possibili sottostanti ragioni di opportunità politica, il motivo dell’assegnazione, nel caso del Lazio, e della mancata concessione, nel caso della Puglia, del premio di governabilità, risieda nelle disposizioni delle rispettive leggi elettorali regionali, considerato il rinvio di queste alle leggi statali in materia e tenendo conto della relativa disciplina statutaria.

2. A tal fine, è opportuno ricordare che il contesto normativo di riferimento è, per l'appunto, costituito da un triplice livello di fonti: statuto regionale, legge elettorale statale, legge elettorale regionale. E' noto infatti che la legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1 (*"Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"*), ha ridefinito, a livello regionale, le competenze legislative in materia elettorale, distribuendole tra l'ambito statutario e l'ambito della legge regionale. L'art. 123 Cost., come modificato dall'art. 3 della legge cost. n.1 del 1999, stabilisce inoltre che "ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo", nella quale innegabilmente rientra l'individuazione del numero dei consiglieri regionali. Inoltre l'art. 122 Cost. riformato prevede che "il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica". La legge di riforma costituzionale del 1999 infine, all'art. 5, ha dettato una disciplina transitoria "fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali", la quale dispone che l'elezione del Presidente della Giunta regionale sia contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali, rinviando a tal fine alle "modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali", con implicito riferimento alle già menzionate leggi nn. 108 del 1968 e 43 del 1995. Quest'ultima, com'è noto, ha introdotto un sistema elettorale proporzionale a maggioranza variabile, che combina una quota proporzionale pari ai quattro quinti dei componenti del Consiglio regionale, ed una quota maggioritaria per la parte restante dei seggi, per la quale è prevista l'elezione con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti (c.d. "listini") collegate alle liste provinciali. Per il quinto dei seggi assegnati con sistema maggioritario, la legge dispone inoltre l'attribuzione di un premio che varia a seconda della percentuale di seggi conseguita dalla coalizione collegata al candidato Presidente risultato vincitore. Nel caso in cui tale percentuale sia pari o superiore al 50% dei seggi del Consiglio, la quota maggioritaria assegnata ammonta al 10% dei seggi, mentre il restante 10% viene assegnato, con sistema proporzionale, alle liste non collegate alla lista vincente. Si tratterebbe così di una sorta di "premio dimezzato", criticabile perché paradossalmente penalizza le coalizioni che a livello circoscrizionale ottengono molti voti. Se, al contrario, è stata conseguita una percentuale inferiore al 50% dei seggi del Consiglio, la quota assegnata è del 20%, corrispondente all'intero "quinto" eletto con sistema maggioritario. Oltre a tale meccanismo variabile di assegnazione della quota maggioritaria, la legge n. 43 del 1995 ha previsto la possibilità di assegnare "seggi aggiuntivi", rispetto al numero predefinito dei componenti del Consiglio, al fine di consentire alla coalizione vincente di ottenere un c.d. "doppio premio", o "premio di governabilità", corrispondente al 55% del totale dei seggi del Consiglio, nel caso in cui la coalizione vincente abbia ottenuto un numero di voti inferiore al 40%, oppure del 60% dei seggi, qualora la cifra elettorale conseguita sia pari o superiore al 40% (art. 3, 2 c., legge n. 43 del 1995).

3. Il regime transitorio di cui all'art. 5 della legge cost. n.1 del 1999, avrebbe prodotto una sostanziale "costituzionalizzazione" della disciplina statale nella materia elettorale regionale (v. F. Drago, *Il sistema di*

elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio nella legislazione delle Regioni a Statuto ordinario, in Federalismi.it, 4/2010), con il fine di rendere immediatamente operativa la nuova forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente, in attesa che fossero approvati i nuovi statuti regionali e, successivamente a questi, i nuovi sistemi elettorali regionali (v. Corte cost. n. 4/2010). Tuttavia, nell'esperienza concreta di molte regioni, anche successivamente all'adozione degli statuti "di seconda generazione", le norme di legge statali richiamate dal legislatore costituzionale con finalità esclusivamente transitorie, non hanno cessato di avere efficacia, in virtù del c.d. "recepimento" da parte delle nuove leggi elettorali regionali. Peraltro, il processo di adozione degli statuti è stato caratterizzato da tempistiche e modalità diverse, oltre che da decisivi interventi della Corte costituzionale, nonché, in alcuni casi, anche da esiti ancora incerti, con particolare riferimento a Veneto, Basilicata e Molise, che, come è noto, non hanno ancora approvato i rispettivi statuti. Si osserva, quindi, che sul tema specifico della disciplina delle competizioni elettorali, affidata, ai sensi della riformata norma costituzionale al legislatore regionale, il dato della potenziata autonomia statutaria in materia di organi di governo della regione ha immediato riflesso sulla legislazione elettorale regionale. Lo scenario dei sistemi elettorali vigenti attualmente nelle nostre Regioni appare, infatti, tutt'altro che uniforme, soprattutto se osservato nella prospettiva della "copertura statutaria" offerta al legislatore regionale in ordine alla composizione del Consiglio. Su questo punto - posto che tutti gli statuti determinano il numero dei consiglieri - si possono infatti individuare varie "combinazioni" normative, a seconda che lo statuto fornisca una copertura più o meno ampia, non ne offra alcuna, o - quarta ipotesi - sia ancora vigente il regime transitorio stabilito dall'art. 5 della legge cost. n.1 del 1999, in caso di mancata adozione dello statuto.

3

Si pensi, ad esempio, al caso dello statuto abruzzese il quale, nel disporre che "la legge elettorale può prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio" (art. 14, 2 c., St. Abruzzo), offre una copertura molto ampia al legislatore regionale, inducendo, tuttavia, a non infondati dubbi sulla legittimità di tale norma, soprattutto in considerazione dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha inequivocabilmente delimitato l'ambito statutario nella materia elettorale regionale (v. Corte cost. n. 2 del 2004) . In altri casi, come quello della Lombardia e della Toscana, lo statuto sembrerebbe consentire, legittimamente, un relativo margine di autonomia al legislatore regionale, infatti, dopo aver stabilito il numero dei consiglieri, fa salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale (art. 12, 1 c., St. Lombardia, art. 06, 2 c., St. Toscana).

Gli statuti del Lazio e della Puglia - che rilevano particolarmente ai fini della presente cronaca - differiscono ulteriormente dagli statuti appena sopra indicati. Il primo, infatti, nell'individuare la competenza del legislatore regionale sulla materia dei sistemi elettorali, fa riferimento espressamente al limite dei principi fondamentali contenuti nella legge elettorale (art. 19, 1-2 cc., St. Lazio, analogamente, art. 6, 2 c., St. Marche, art. 42, 2 c., St. Umbria, art. 17, 3 c., St. Piemonte). Mentre il secondo, in modo non sostanzialmente dissimile dal primo, riconosce la competenza della legge regionale in materia elettorale, senza tuttavia richiamare esplicitamente il limite del rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello stato (art. 24, 1-2 c., St. Puglia).

Si segnalano, inoltre, gli statuti di quelle Regioni che, pur determinando il numero dei consiglieri, non fanno menzione della legge elettorale regionale (art. 15 St. Calabria; art. 15, 2 c., St. Liguria). Tra questi rientrerebbe anche lo statuto dell'Emilia Romagna, che peraltro non ha ancora una legge elettorale e che disciplina la materia con riferimento alla legge finanziaria regionale, nell'ambito della disciplina relativa alle spese elettorali, la quale rinvia alle leggi nn. 108 del 1968 e 43 del 1995 (art. 53, legge r. 22 dicembre 2009, n. 24).

In ultimo si ricordano i casi di Basilicata, Molise e Veneto, in cui non è ancora stato adottato un nuovo statuto, per cui si applica, in materia elettorale, il regime transitorio di cui all'art.5 della legge cost. n. 1 /1999.

Tale varietà, in una prospettiva di valorizzazione del principio autonomistico, non dovrebbe suscitare stupore o perplessità e, tuttavia, non si può fare a meno di constatare che i due sistemi elettorali – quello del Lazio e della Puglia - che potrebbero, come sopra indicato, farsi rientrare nella medesima specie, hanno prodotto risultati diametralmente opposti relativamente all'attribuzione del premio di governabilità. A tale riguardo, al di là di quanto affermato dagli Uffici elettorali competenti del Lazio e della Puglia, non rimane che indagare se, sul piano delle leggi elettorali vigenti nelle due regioni, si possano riscontrare differenze tali da giustificare pronunce difformi.

4. La legge elettorale regionale del Lazio n. 2 del 2005 (*“Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale”*), all'art.1, 2 c., statuisce che “Per quanto non espressamente previsto, sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 [...] e la legge 23 febbraio 1995, n. 43”. La legge elettorale regionale della Puglia n. 2 del 2005 (*“Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”*), all'art. 1, 2 c., prevede che “Per quanto non espressamente previsto, e in quanto compatibili con la presente legge sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 [...] e la legge 23 febbraio 1995, n. 43”. La legge del Lazio sembrerebbe maggiormente restrittiva rispetto a quella della Puglia, poiché introduce il criterio della mancata “espressa previsione”, ma non anche quello della “compatibilità” con la legge statale, come fa la legge pugliese. Ciononostante, le differenze tra le due leggi non appaiono tali da giustificare la decisione dell'Ufficio elettorale presso Corte di Appello di Roma, che produce, di fatto, una “discrasia” tra la legge elettorale regionale e lo Statuto, o meglio, una divergenza tra l'interpretazione in senso ampio del recepimento della legge statale da parte della legge elettorale regionale, e lo Statuto regionale, poiché l'attribuzione del premio di governabilità conduce ad un numero di consiglieri regionali che è superiore a quello individuato nello statuto. Appare perciò condivisibile l'opinione di chi ritiene che un'interpretazione in senso ampio del “recepimento” possa condurre all'illegittimità costituzionale della legge regionale per violazione della norma statutaria (v. G. Tarli Barbieri, *I risultati delle elezioni regionali in Lazio e Puglia: si possono assegnare dei “seggi aggiuntivi”?*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 1 aprile 2010 e sul “recepimento” come tecnica legislativa “impropria”, tra le altre, v. Corte cost. n.196/2003; inoltre v. Ordinanza TAR Lazio, n. 1119 e Ordinanza TAR Lazio, 1120, entrambe del 9 marzo 2010, relative alla nota

vicenda dell d.l. 5 marzo 2010, n. 29, “*Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione*”, c.d. “d.l. salva-liste”, dove i giudici amministrativi hanno definito il rinvio alla legge statale, da parte della legge elettorale regionale, “meramente materiale-recettizio”).

Al contrario, la Commissione competente dell’Ufficio elettorale presso la Corte di Appello di Bari, decidendo di non attribuire il premio di governabilità e, quindi, di lasciare il numero dei consiglieri a 70, riconosce la conformità allo statuto della legge elettorale, sulla base del riscontro dell’irrinunciabile coerenza tra il dettato costituzionale, la previsione statutaria e la fonte legislativa regionale, nella delicata materia elettorale.

In conclusione, considerato l’impatto, non solo politico, ma anche giuridico della questione – si pensi infatti agli sviluppi in corso innanzi ai Tribunali amministrativi del Lazio e della Puglia – ci si chiede se, in presenza di decisioni così divergenti, a fronte di una normativa pressoché identica, non ci si trovi, di fatto, in una fase prodromica di “federalismo giudiziario”, che potrebbe vedere, in mancanza di altri strumenti, ancora una volta impegnata la Corte costituzionale, nel caso in cui questa dovesse essere adita in ordine alla legittimità costituzionale delle leggi elettorali regionali del Lazio e della Puglia.