

L'ultima tornata elettorale in ambito regionale ha riproposto, soprattutto in relazione alle regioni Lazio e Puglia, il tema del cd premio di governabilità.

Prima di entrare nel merito della questione, pare utile definire il quadro normativo nel quale si sono tenute le elezioni regionali svoltesi lo scorso mese di marzo.

Anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*", il sistema elettorale regionale era disciplinato dalla fonte statale, più precisamente dalle leggi 17 febbraio 1968, n. 108 "*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*" e 23 febbraio 1995, n. 43 "*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*" (c.d. "legge Tatarella").

Il sistema ivi delineato è di tipo misto, in gran parte proporzionale, ma caratterizzato dall'assegnazione di un premio di maggioranza alla "coalizione"^[1] vincente: quattro quinti dei seggi sono attribuiti proporzionalmente, sulla base di liste provinciali presentate nelle diverse circoscrizioni elettorali, il restante quinto è, invece, assegnato sulla base di liste regionali concorrenti (i cosiddetti listini, i cui capilista sono i candidati alla presidenza) collegate alle liste provinciali.

Ai gruppi di liste provinciali collegati al candidato Presidente eletto viene, dunque, assegnato un premio di maggioranza, in una misura variabile (pari al 55 o al 60% dei seggi) a seconda che essi abbiano ottenuto una percentuale di voti inferiore o superiore al 40%, ma certa, in quanto volta a garantire il premio secondo il rapporto appena illustrato. Proprio per detta ragione la normativa elettorale consente l'incremento, non definibile aprioristicamente né limitata sotto il profilo quantitativo, del numero dei componenti l'assemblea consiliare^[2].

Tale sistema è stato poi confermato dalle disposizioni transitorie dettate dall'articolo 5 della citata legge costituzionale 1/1999 fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle rispettive nuove leggi regionali in materia elettorale. L'articolo 122 della Costituzione, come novellato dalla l. cost. 1/1999, nel revisionare l'assetto delle potestà legislative Stato/regioni in materia elettorale, ha, infatti, attribuito a queste ultime la competenza a disciplinare il sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica^[3].

Va, tuttavia, precisato che la determinazione del numero dei consiglieri è demandata alla fonte statutaria, così come stabilito dal nuovo articolo 123 della Costituzione^[4].

Tralasciando il caso di chi non ha ancora provveduto a dotarsi di un proprio statuto^[5], tutti quelli sinora adottati hanno quantificato il numero dei componenti i relativi organi assembleari.

Il problema che ne è emerso è quello del rapporto fra il numero preciso, determinato dallo statuto, e il numero variabile, in quanto suscettibile di aumentare, consentito dalla disciplina statale, posto che tale disciplina è quella di riferimento non solo per quelle regioni che non hanno ancora legiferato in materia elettorale ma anche per quelle che, pur avendo provveduto in tal senso, hanno di fatto recepito la normativa statale.

La dottrina, la quale ha immediatamente evidenziato che la determinazione in statuto di un numero fisso di consiglieri regionali non è agevolmente compatibile con il sistema elettorale regionale disciplinato dalle leggi 108/1968 e 43/1995 e transitoriamente vigente in alcune regioni ordinarie ai sensi del citato art. 5 della legge cost. 1/1999^[6], ha comunque individuato nella previsione statutaria della possibilità di attribuzione di seggi aggiuntivi ex art. 15 della legge 108/1968 la soluzione per garantire la compatibilità tra le due fonti^[7].

Allo scopo di risolvere la problematica appena indicata e nell'ottica di una "valorizzazione del principio autonomistico"^[8], differenti sono state le soluzioni in merito alla composizione dei rispettivi consigli a cui sono pervenute le regioni, talora in sede di modifica intervenuta successivamente all'adozione dei nuovi statuti.

Un primo esempio è costituito dallo statuto della Regione Abruzzo, il quale, adottando una formulazione "aperta", stabilisce, 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, comma 2 - Composizione del Consiglio). Come da taluni osservato, tale disposizione "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)"^[9].

Anche la Calabria ha modificato, con legge regionale 11/2005, il proprio statuto aggiungendo il comma 5 bis all'articolo 59, in virtù del quale "il numero dei membri 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".

Invece, gli statuti della Lombardia (art. 12, comma 1) e della Toscana (art. 6, comma 2, come modificato dalla legge statutaria 1/2010), adottando una formulazione che non sembra adombrare rischi di illegittimità, dopo aver fissato il numero dei consiglieri, fanno espressamente salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale. Per tali regioni non sembra, dunque, porsi il problema del doppio premio e, quindi, della eventuale assegnazione di un numero di seggi superiore a quello stabilito dallo statuto.

Al fine di garantire la compatibilità dei meccanismi previsti dalla legge elettorale statale con le disposizioni statutarie, anche la Regione Piemonte ha presentato lo scorso 28 luglio una proposta di legge di revisione statutaria (la n. 639 del 2009) volta a integrare il comma 1 dell'articolo 17 della l.r. n. 1/2005 mediante l'aggiunta, dopo l'individuazione numerica dei consiglieri, della frase: "fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale previsti al fine di garantire la governabilità". Il procedimento di revisione non è stato, però, completato in quanto la proposta di cui trattasi è stata approvata solo in prima lettura.

Gli statuti del Lazio e della Puglia, che per l'argomento qui trattato rilevano in maniera pregnante, si differenziano da quelli sopra illustrati. Il primo, infatti, si limita ad attribuire al legislatore regionale la competenza in materia di sistema elettorale, facendo espressamente riferimento al limite dei principi fondamentali contenuti nella legge dello Stato (art. 19, commi 1 e 2 – e analogamente gli statuti di Piemonte, art. 17, comma 3, Marche, art. 6, comma 2, e Umbria, art. 42, comma 2, mentre quelli di Liguria ed Emilia Romagna si limitano a fissare il numero dei consiglieri senza fare menzione della legge elettorale). Il secondo, invece, riconosce la competenza della legge regionale in materia elettorale, senza peraltro richiamare il vincolo del rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato (art. 24, comma 2).

Poiché sia il Lazio sia la Puglia hanno approvato una propria legge elettorale, entrambe recependo la normativa nazionale in materia, i due sistemi elettorali sembrerebbero potersi assimilare. Tuttavia, essi hanno prodotto risultati contrapposti relativamente all'attribuzione del premio di governabilità alle elezioni del 2010. Nell'ultima competizione elettorale il problema dell'applicazione del doppio premio si è, infatti, concretamente verificato solo per le regioni Lazio e Puglia, ma con esiti difformi. Anche se in entrambi i casi sono scattati i seggi aggiuntivi, gli uffici elettorali presso le Corti di Appello di Roma e di Bari hanno preso, lo scorso 29 aprile, decisioni di segno opposto, attribuendo, l'uno, i tre seggi aggiuntivi scattati per effetto del meccanismo elettorale, l'altra non attribuendo gli otto seggi aggiuntivi, lasciando così inalterato il numero dei componenti del Consiglio rispetto a quanto fissato dallo statuto regionale pugliese.

Invero, le normative della Regione Puglia e della Regione Lazio in materia elettorale differiscono in qualche modo, anche se lievemente.

Per i giudici baresi l'eventuale incremento numerico dei seggi contrasterebbe sia con lo statuto regionale sia con la legge regionale elettorale n. 2 del 2005 recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale".

Lo statuto, infatti, secondo i giudici "indica espressamente il numero dei consiglieri e rinvia alla legge elettorale regionale per la determinazione non della composizione del Consiglio ma del solo sistema di elezione". Inoltre, la citata legge elettorale regionale, pur recependo la legge 108/1968 e la legge 43/1995, non solo ribadisce il numero di 70 consiglieri (56 con il proporzionale più 13 del premio di maggioranza oltre al presidente), ma in particolare all'articolo 1, comma 2, stabilisce che le normative elettorali nazionali si applicano "per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge". I giudici baresi non hanno ravvisato tale compatibilità, posto che lo statuto non ha introdotto una deroga espressa e dunque la legge elettorale regionale 2/2005 non avrebbe una "copertura statutaria".

Apparentemente diverso sembra essere il caso del Lazio: la sua legge regionale (la n. 2 del 2005 avente a oggetto "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") contempla esplicitamente un richiamo alla norma che prevede il "premio di governabilità", statuendo che "Per quanto non espressamente previsto, sono recepite la legge 17 febbraio 1968, n. 108 [...] e la legge 23 febbraio 1995, n. 43".

Va, peraltro, segnalato che secondo alcuni "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".^[10]

Indipendentemente dalle conclusioni dei due organi collegiali, l'interesse suscitato dalle decisioni degli uffici elettorali appare di indubbia evidenza: l'ampliamento ovvero la contrazione della base consiliare della maggioranza può, infatti, in qualche modo incidere sugli equilibri in termini di maggiore o minore stabilità del governo della coalizione vincente.

^[1] Il termine è improprio in quanto la l. 43/1995 parla di (più) liste provinciali collegate a una delle liste regionali concorrenti, precisando che le liste provinciali e quella regionale collegate sono contrassegnate dal medesimo simbolo.

^[2] Nelle elezioni del 1995, al fine di consentire l'effettiva applicazione del premio di maggioranza, il Consiglio regionale della Lombardia ha visto aumentare di ben 10 unità i componenti dell'organo assembleare rispetto a quanto stabilito dallo statuto, mentre nel 2005 il Consiglio regionale del Piemonte ha contato tre seggi aggiuntivi rispetto ai 60 previsti dallo statuto regionale.

^[3] In realtà, non tutte le regioni sono andate al voto con una propria legge elettorale. A questo proposito, è possibile suddividere le regioni in quattro gruppi:

- regioni che hanno approvato sia lo statuto sia la legge elettorale e che quindi hanno potuto votare con i nuovi sistemi elettorali (Abruzzo, Marche, Toscana, Lazio, Puglia, Campania e Calabria);
- regioni che si sono dotate soltanto di un nuovo statuto ma che non hanno adottato alcuna legge elettorale (Liguria, Lombardia, Emilia Romagna, Umbria);
- regioni che non hanno adottato né lo statuto né la legge elettorale (Veneto, Basilicata e Molise);
- regioni che hanno approvato lo statuto e sono intervenute in materia elettorale disciplinandone solo una parte e rinviando tacitamente, per quanto non previsto, alla normativa statale (Piemonte).

^[4] La disposizione citata affida alla fonte statutaria la competenza a determinare in ciascuna regione, in armonia con la Costituzione, oltre ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, la rispettiva forma di governo, nella quale rientra l'individuazione del numero dei consiglieri regionali.

^[5] Si veda la nota n. 3 (lettera c).

^[6] In tal senso M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, 2008, pagg. 267 – 271.

^[7] Per G.TARLI BARBIERI, *I risultati delle elezioni regionali in Lazio e Puglia: si possono assegnare "seggi aggiuntivi"?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, "è certamente sostenibile che tale riserva di statuto non impedisce allo stesso di demandare alla legge elettorale la possibilità di aumentare il numero di seggi per consentire, tra l'altro, il conseguimento del premio di maggioranza ..., ma è certamente arduo ritenere che tale aumento possa essere previsto da una legge ordinaria a prescindere da una "copertura" statutaria".

^[8] Cfr. E. PAPARELLA, *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti - N.00 del 02.07.2010.

^[9] Così PAPARELLA, *op. cit.*

^[10] In tal senso PAPARELLA, *op. cit.*. Con riguardo al Lazio, TARLI BARBIERI, *op. cit.*, ravvisa "una discrasia tra statuto e legge elettorale regionale che può essere superata o con una interpretazione restrittiva di quest'ultima (il "recepimento" non opera con riferimento alla disposizione della legge statale che prevede il possibile ampliamento del Consiglio, perché incompatibile con lo statuto), ovvero ritenendo che il "recepimento", in quanto riferito anche alla disposizione relativa al "doppio premio", determini l'illegittimità costituzionale di quest'ultima, per contrasto con l'art. 19, comma 2, dello statuto".