

Le nuove leggi elettorali regionali

di Luca Castelli*

Sul piano costituzionale, le elezioni regionali del 2005 hanno segnato un duplice primato: sono state infatti le prime a svolgersi nel vigore del nuovo Titolo V, ma soprattutto – assoluta novità nella storia del regionalismo italiano – a sperimentare sistemi elettorali differenziati. Le regioni che hanno approvato una propria legge elettorale sono state Abruzzo, Calabria, Lazio, Marche, Puglia e Toscana; in alcuni casi, introducendo una disciplina organica, in altri, semplici integrazioni rispetto alle disposizioni statali. Nelle restanti regioni si è votato soltanto con la normativa nazionale. Salvo qualche significativa eccezione, i legislatori regionali hanno legiferato limitandosi ad apportare correttivi minimi alla disciplina statale.

La potestà concorrente delle regioni in materia elettorale

Nell'inaugurare la stagione della revisione del Titolo V, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha novellato, fra l'altro, l'articolo 122 della Costituzione, sostituendo l'originaria riserva statale nella disciplina del sistema elettorale dei Consigli regionali, con un'inedita potestà legislativa delle regioni, peraltro estesa alle modalità di elezione della Giunta e del suo Presidente.

Ai sensi del nuovo articolo 122, comma 1, Cost., la disciplina del sistema di elezione del Consiglio, della Giunta e del Presidente spetta infatti alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che fissa anche la durata degli organi elettivi.

Se la scelta dello Stato di spogliarsi della sua competenza in materia, si rivela di certo coerente con l'aver contestualmente affidato alle regioni la definizione della propria forma di governo – nel quadro di quel complessivo rafforzamento dei poteri locali portato a compimento con la revisione del 2001 –, hanno invece destato non poche perplessità sia la configurazione della materia elettorale come materia di legislazione concorrente¹, sia la sua sottrazione alla regolamentazione da parte della fonte statutaria².

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico nell'Università Luiss.

¹ Criticata, in particolare, da A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, in *L'Italia verso il "federalismo"* Taccuini di viaggio, Giuffrè, 2001, p. 194 ss. Più in generale, sulla configurazione di questa competenza cfr. R. Tosi, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le*

E' anche alla luce di questi rilievi che si rinviene qualche ulteriore elemento di discernimento, per provare a spiegare – in chiave necessariamente problematica – come mai l'adozione delle prime leggi elettorali da parte delle regioni di diritto comune sia avvenuta, per lo più, all'esito di un lungo processo di gestazione, che è stato condizionato dal simultaneo convergere di una pluralità di soggetti e di una pluralità di ritardi.

I soggetti coinvolti sono stati, da un lato, la Corte costituzionale, subito chiamata a pronunciarsi sulla prima legge regionale intervenuta in materia³; dall'altro, il legislatore statuario e quello statale, tenuti rispettivamente ad approvare i nuovi statuti e la legge quadro sulle elezioni regionali, cioè ad approntare la complessiva cornice normativa all'interno della quale avrebbero poi operato le singole regioni.

I ritardi, d'altro canto, sono imputabili all'inerzia con cui proprio questi legislatori hanno ottemperato agli obblighi costituzionalmente previsti: sul primo versante, solo otto regioni si sono dotate di nuovi statuti e nella maggior parte delle restanti non c'è ancora stata neppure la prima deliberazione del Consiglio⁴; sul secondo versante, la disciplina statale di principio ha visto la luce nel luglio del 2004⁵, a cinque anni di distanza dalla modifica dell'articolo 122.

Le regioni sono così rimaste a lungo senza quelle coordinate che, al contrario, avrebbero dovuto orientarle nella ricostruzione del loro mutato assetto costituzionale: gli statuti, per la

Regioni, 6, 2000, p. 969 ss; M. Cosulich, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 4, 2004, p. 843 ss.

² Cfr. tra gli altri T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2005, p. 92; S. Gambino, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, n. 15/2004; M. Volpi, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in www.federalismi.it, 19 febbraio 2004.

³ Si tratta della legge regionale Abruzzo n. 1 del 19/03/2002 recante "Disposizioni sulla durata degli organi e sull'indizione delle elezioni regionali", pubblicata in BUR n. 5 del 27/03/2002. La sentenza della Corte è la n. 196 del 2003.

⁴ Nel momento in cui si scrive, le regioni che hanno un nuovo statuto sono Calabria, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana. Gli statuti di Abruzzo, Liguria, Emilia-Romagna ed Umbria sono stati impugnati davanti alla Corte costituzionale, quelli di Umbria ed Emilia-Romagna per la seconda volta. Lo statuto campano è stato approvato in prima lettura. Gli statuti di Basilicata, Lombardia, Molise e Veneto non sono stati ancora deliberati dal Consiglio. Sulle "resistenze" incontrate nel procedimento di formazione degli statuti cfr. A. Ferrara, *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in www.federalismi.it, n. 1/2005.

⁵ Sulla normativa statale si veda B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, 2005; M. Olivetti, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2005, p. 11 ss e da ultimo C. Tucciarelli, *Legislazione di principio e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2005.

stretta connessione che sussiste tra forma di governo e sistema elettorale⁶; i principi statali, per le esigenze di uniformità che tradizionalmente circondano la materia.

In realtà, la possibilità di attivare comunque la nuova competenza concorrente in materia elettorale non doveva ritenersi preclusa – in punto di diritto – dall’assenza di questi fattori di contesto, quantomeno in riferimento all’individuazione dei principi fondamentali, che ben potevano desumersi dalla legislazione vigente⁷.

A fronte dell’astratta praticabilità di questa opzione, dovevano però prevalere – a livello regionale – i dubbi sugli effettivi margini di manovra della potestà concorrente, come sembrerebbe dimostrato dal fatto che una sola regione – l’Abruzzo – si è “avventurata” nella disciplina della materia in assenza sia di statuto, che di legge quadro⁸.

Proprio la normativa abruzzese, in seguito all’impugnativa del Governo, ha poi offerto l’occasione alla Corte costituzionale per sciogliere quei dubbi e fornire le prime indicazioni in ordine alla esatta delimitazione degli spazi di regolazione regionale.

Ad avviso della Corte, per le regioni che non abbiano varato i nuovi statuti questi spazi sono inevitabilmente “esigui”⁹, poiché l’articolo 5 della legge cost. n. 1/99, nel prevedere in via transitoria l’elezione diretta del Presidente rinvia, fra l’altro, alle disposizioni vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali, così ingessando la normativa statale nelle more dell’entrata in vigore della disciplina statutaria.

In questo angusto perimetro, al legislatore regionale non residuano di fatto che due alternative: o introdurre nella disciplina statale varianti marginali e limitate a profili che esulano dall’articolo 5, ovvero recepire le disposizioni statali in ambito regionale (ed eventualmente modificarle), con una tecnica – quella del “recepimento” – che peraltro la Corte non manca di biasimare, senza tuttavia sanzionarla; in entrambi i casi, l’evidente ristrettezza del raggio d’azione delle regioni, aiuta a comprendere – una volta di più – la loro riluttanza ad esporsi sul terreno fino allora inesplorato del sistema elettorale.

Per altro verso, e con riguardo all’assenza della cornice statale, neppure la ricognizione dei principi all’interno della normativa preesistente, a ben vedere, avrebbe mandato esenti da possibili censure le leggi regionali che fossero nel frattempo intervenute: queste infatti si

⁶ Che la stessa Corte costituzionale riconosce “sul piano concettuale”, pur pervenendo a conclusioni diverse “sul piano della Costituzione vigente” per quanto riguarda la disciplina della materia elettorale. Cfr. il considerato in diritto n. 8 della sentenza n. 2/04.

⁷ Come affermato in via generale dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 282/02 ed espressamente ribadito per la materia elettorale nella sentenza n. 196/03.

⁸ E’ la legge regionale n. 1/02. In materia di elezioni regionali, la regione Abruzzo è poi di nuovo intervenuta con la legge regionale n. 42 del 13 dicembre 2004, che è invece successiva sia alla legge quadro statale (n. 165 del 2 luglio 2004), sia alla seconda deliberazione dello statuto (21 settembre 2004).

⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2003, in www.cortecostituzionale.it.

sarebbero dovute misurare, prima o poi, con l'esplicita previsione della legge n. 165 del 2004, che stabilendo "in via esclusiva" i principi fondamentali in materia elettorale, sembra porre un freno alla possibilità delle regioni di attingerli dalla legislazione precedente¹⁰.

Dall'insieme di questi elementi, si può forse ricavare una chiave di lettura tutto sommato convincente, ma di certo non esaustiva, del complessivo clima istituzionale che ha condizionato l'esercizio della nuova competenza concorrente in materia elettorale, portando solo poche regioni – e con notevole ritardo – ad attivarla.

Gli interventi circoscritti in Abruzzo, Marche e Calabria

Ciò premesso, è ora possibile procedere all'esame dei singoli sistemi elettorali regionali¹¹, con l'obiettivo di coglierne analogie, differenze, linee di tendenza, e provare così a delineare in che modo le regioni abbiano finora declinato la loro potestà "elettorale" e quanto questa abbia eventualmente innovato rispetto alla disciplina statale.

Un primo denominatore comune si rinviene in ciò: tutte le regioni che si sono dotate di una legge elettorale, l'hanno fatto – tranne in un caso¹² – dopo che erano stati approvati sia la legge quadro statale, sia il nuovo statuto, mentre non è vero l'inverso, perché non tutte le regioni che hanno concluso la fase statutaria, hanno altresì varato le regole elettorali¹³.

Questo dato, se da una parte sembra confermare quanto finora sostenuto sull'importanza per i legislatori regionali di agire nel quadro di un impianto ordinamentale stabile e predefinito, dall'altra evidenzia come anche altri aspetti siano del pari determinanti ai fini della modifica della legislazione elettorale, quali le caratteristiche del sistema politico regionale e le dinamiche dei rapporti fra maggioranza e opposizione.

L'approvazione dello statuto appare dunque presupposto necessario, ma non sufficiente, per la successiva scelta del sistema elettorale regionale, dovendo poi sussistere, in ogni regione, quelle condizioni di agibilità politica che consentano a questa scelta di venire a maturazione.

¹⁰ Su questo aspetto cfr. A. Sterpa, *Commento all'articolo 1*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, op. cit., p. 1 ss.

¹¹ Su cui cfr. anche F. Drago, *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in www.federalismi.it, n. 6/2005, nonché R. D'Alimonte, *Così il voto diventa un rebus*, in *Il sole24ore*, 10 febbraio 2005.

¹² Non considerando la già citata legge abruzzese, si tratta della Toscana, la cui legge elettorale (n. 25 del 13 maggio 2004) ha invece anticipato sia la cornice statale, che lo statuto (approvato in seconda lettura il 19 luglio 2004), potendo comunque avere come parametro di riferimento gli orientamenti della Corte costituzionale (sentt. n. 196/03 e n. 2 del gennaio 2004).

¹³ E' il caso di Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte ed Umbria.

Sulla base di queste considerazioni, si rivela ancor più “pionieristica” la decisione della regione Abruzzo di dettare “Disposizioni sulla durata degli organi e sull’indizione delle elezioni regionali” fin dal marzo del 2002, quando ancora sia i principi statali, che lo statuto regionale erano ben di là da venire.

La Corte poteva avere così gioco facile nel caducare – come noto – quasi tutta la disciplina, soprattutto nella parte relativa alla *prorogatio* degli organi regionali, ritenuta di competenza della fonte statutaria; venivano invece salvate le disposizioni che affidavano al Presidente della Giunta, e non più al Commissario del Governo, l’adozione di una serie di atti riguardanti il procedimento elettorale, diventato ormai di competenza regionale (indizione delle elezioni, determinazione del numero dei seggi consiliari, assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni)¹⁴.

Conformemente il Ministero dell’interno, in prossimità delle elezioni¹⁵, diramava alle regioni una circolare in cui si ribadiva che “...non risulta possibile allo Stato dettare criteri interpretativi delle leggi regionali. Pertanto, le direttive di attuazione delle eventuali nuove disposizioni elettorali, cui consegue la gestione amministrativa del procedimento elettorale, non potranno che essere emanate dalle SSLL...”¹⁶.

Dopo la pronuncia della Corte, la regione Abruzzo tornava a legiferare in materia – senza miglior fortuna – con la legge regionale n. 42 del 13 dicembre 2004, “Integrazioni alla legge regionale 19 marzo 2002, n.1, recante disposizioni in materia di elezioni regionali”: anche questa normativa, infatti, veniva impugnata dal Governo¹⁷ perché ritenuta esorbitante dalla competenza regionale, in quanto non si limitava ad incidere su aspetti di dettaglio del sistema elettorale, ma lo disciplinava in maniera organica stabilendo, fra l’altro, una diversa assegnazione del premio di maggioranza, nonché l’abolizione del listino regionale¹⁸.

A breve distanza è allora intervenuta la legge regionale n. 9 del 12 febbraio 2005¹⁹, che per un verso ha modificato la legge n. 42 in tema di “quote rosa”, prevedendo che in ogni lista provinciale e regionale nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al

¹⁴ Sulla decisione della Corte cfr. A. Morrone, *Sistema elettorale regionale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.

¹⁵ Per una panoramica complessiva delle quali si vedano i contributi in www.federalismi.it, n. 7/2005, nonché R. D’Alimonte, *La frammentazione non arretra: in corsa 232 liste*, in *Il sole24ore*, 3 aprile 2005 e ID, *Unione premiata dal voto elettorale*, in *Il sole24ore*, 8 aprile 2005.

¹⁶ Cfr. Ministero dell’interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 21 dicembre 2004, in www.astridonline.it

¹⁷ La stessa sorte era toccata allo statuto, approvato in seconda lettura il 21 settembre 2004 e impugnato dal Governo il 4 novembre 2004.

¹⁸ I motivi dell’impugnativa governativa si rinvergono sul sito www.governo.it/affariregionali/leggiregionali.

¹⁹ In seguito alla quale il Governo ha rinunciato al ricorso.

70%; per altro verso, ne ha contestualmente disposto l'abrogazione, salvo che per la parte novellata, la sola dunque a trovare applicazione nelle elezioni 2005, per il resto disciplinate dalla normativa statale, come integrata dalle disposizioni superstiti della legge regionale n. 1/02²⁰.

Una vicenda analoga ha riguardato la regione Marche: il legislatore aveva dapprima introdotto una compiuta disciplina elettorale con legge regionale n. 27 del 16 dicembre 2004, concernente "Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale".

Vi si stabilisce, fra l'altro, l'elezione diretta del Presidente in concomitanza con il rinnovo del Consiglio; l'aumento del numero dei consiglieri e delle circoscrizioni elettorali; una clausola di sbarramento in forza della quale non vengono ammesse all'assegnazione dei seggi le coalizioni che abbiano ottenuto meno del 5% del totale dei voti validi riportati dalle coalizioni regionali, a meno che siano composte da almeno un gruppo di liste che abbia ottenuto più del 3% del totale dei voti validi espressi a favore delle liste; il divieto di rappresentanza dei due sessi nelle liste provinciali in misura superiore ai due terzi dei seggi spettanti alla circoscrizione.

Il Governo però, come nel caso abruzzese, ricorreva alla Corte costituzionale ed il Consiglio regionale varava una nuova normativa, la n. 5 del 1 febbraio 2005 con cui, da una parte, subordinava l'applicazione della legge n. 27 all'entrata in vigore del nuovo statuto, posticipandola in ogni caso alle elezioni successive; dall'altra, disponeva che le regionali del 2005²¹ fossero transitoriamente disciplinate dalle disposizioni statali, tranne che per alcuni aspetti (indizione delle elezioni, sottoscrizione delle liste e obbligo di rappresentanza di entrambi i generi nella formazione delle liste²²) che provvedeva a regolare direttamente.

Non ha invece sollevato obiezioni la legge n. 1 del 7 febbraio 2005 con cui la regione Calabria ha dettato "Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale"²³.

L'unico articolo che la compone, prevede l'eleggibilità a consigliere dei cittadini iscritti nelle liste elettorali di tutti i comuni italiani; l'aumento del numero dei consiglieri; l'introduzione di una diversa clausola di sbarramento; l'esonero permanente dalla

²⁰ Sull'andamento delle elezioni in Abruzzo cfr. M. Togna, *Abruzzo: una rivoluzione rosa dietro la schiacciante vittoria del centrosinistra*, in www.federalismi.it, n. 7/2005.

²¹ Esaminate da A. Rodano, *Analisi delle elezioni regionali del 3-4 aprile nella regione Marche*, in www.federalismi.it, n. 7/2005.

²² Su questo ultimo aspetto cfr. *amplius* L. Casseti, *La parità tra uomini e donne nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, op. cit., p. 189 ss.

²³ Sulle regionali in Calabria cfr. F. Drago, *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, n. 7/2005.

sottoscrizione degli elettori per le liste espressione di partiti presenti in Parlamento; il divieto di presentare contrassegni identici o confondibili; la necessaria presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi.

Forse non doveva essersi ancora spenta del tutto l'eco della sentenza della Corte sullo statuto calabrese – primo a tagliare il traguardo del nuovo articolo 123 – se la regione ha contenuto il suo intervento in materia elettorale all'introduzione di queste poche varianti, rinviando per il resto alla normativa statale.

Le più organiche discipline in Lazio e Puglia

Presentano invece tratti di maggiore organicità le leggi elettorali di Lazio e Puglia²⁴, peraltro accomunate dall'utilizzo della medesima tecnica normativa: entrambe infatti – con formula pressoché identica – dispongono il recepimento delle norme statali vigenti e la loro parziale sostituzione con successive modifiche ed integrazioni di carattere regionale.

Ma le analogie non finiscono qui: le due leggi riportano infatti la stessa numerazione, intervengono a due settimane di distanza l'una dall'altra, hanno esattamente la stessa rubrica negli articoli da 1 a 5 e nell'articolo 8, e prevedono di fatto le medesime cause di ineleggibilità (il Lazio all'articolo 7, la Puglia all'articolo 6).

Anche ad un esame non meramente superficiale, approntano una disciplina per larghi tratti collimante, a partire dalla conferma che il Presidente è eletto direttamente e contestualmente al Consiglio; che è proclamato eletto Presidente il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti; che il Presidente eletto è anche membro del Consiglio; che fa del pari parte del Consiglio il candidato alla presidenza che ha conseguito un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente.

Sostanzialmente identiche sono poi le previsioni sul numero dei consiglieri (71 nel Lazio, 70 in Puglia); sulle pari opportunità di accesso nelle liste elettorali e sulle conseguenti sanzioni in caso di inadempienza; sulla competenza del Presidente della Regione ad adottare una serie di atti del procedimento elettorale; sulla convocazione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio; sull'esonero transitorio dalla sottoscrizione degli elettori per le liste espressione di partiti già presenti in Consiglio regionale²⁵; sul divieto di presentazione di contrassegni

²⁴ Si tratta della legge regionale Lazio n. 2 del 13 gennaio 2005 “Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale” e della legge regionale Puglia n. 2 del 28 gennaio 2005 recante “Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale”.

²⁵ La raccolta delle firme per le liste che non siano già rappresentate in Consiglio è all'origine, nella regione Lazio, della ben nota vicenda giurisdizionale innescata dall'esclusione della lista “Alternativa sociale

identici, o confondibili con quelli presentati in precedenza, o che riproducono simboli usati tradizionalmente da altri partiti.

Le due normative non mancano peraltro di dettare disposizioni del tutto peculiari: così quella pugliese per quanto riguarda le modalità di espressione del voto e i criteri per assicurarne la genuinità (art. 7), la clausola di sbarramento prevista per queste sole elezioni²⁶ (almeno il 5% per una lista provinciale individualmente; anche al di sotto di tale soglia, se raggiunge almeno il 5% con le liste collegate), ma soprattutto la diversa disciplina del premio di maggioranza, attribuito attingendo esclusivamente dai gruppi di liste provinciali che abbiano conseguito almeno un seggio della quota proporzionale e dunque non più ancorato ad un “listino” preconfezionato²⁷.

La normativa laziale, dal canto suo, non modifica il “listino”, ma prevede che sia composto in modo tale che ne faccia parte almeno un candidato residente per ciascuna provincia e che entrambi i sessi siano rappresentati paritariamente; inoltre incrementa il limite di spesa per la campagna elettorale di ciascun candidato, aumentando da trentunomila a cinquantamila euro l’importo fisso previsto dalla legge e da 0,01 a 0,03 centesimi la cifra variabile in rapporto a ciascun cittadino residente nella circoscrizione.

La normativa toscana e “le primarie” disciplinate per legge

Nel panorama delle legislazioni elettorali finora adottate a livello regionale, quella varata in Toscana merita un capitolo a parte: la regione, infatti, è l’unica ad aver dettato per prima²⁸ “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale” con la legge regionale n. 25 del 13 maggio 2004; a non aver atteso l’adozione né dei principi statali, né dello statuto; ad aver approntato una normativa generale, che non si limita a disciplinare il sistema elettorale in senso stretto²⁹, ma comprende anche il procedimento elettorale (l. r. n. 74 del 23 dicembre 2004) e la selezione delle candidature (l. r. n. 70 del 17 dicembre 2004), per la prima volta regolata per legge³⁰.

con Alessandra Mussolini” dalla partecipazione alla competizione elettorale. Le pronunce del Tar e del Consiglio di Stato sono reperibili sul sito www.astridonline.it.

²⁶ Mentre a partire dalle prossime diventa del 4%.

²⁷ Cfr. S. Duranti, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, n. 7/2005.

²⁸ Non considerando la legge regionale Abruzzo n. 1/02.

²⁹ Per alcune definizioni in materia cfr. F. Lanchester, *Il sistema elettorale e la novella dell’art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, 2001, p. 27 ss.

³⁰ Fra le altre, elezioni primarie altrettanto rilevanti sono state quelle svolte in Puglia il 15 e 16 gennaio 2005 per la scelta del candidato alla presidenza dello schieramento di centrosinistra. Lo svolgimento delle primarie pugliesi è stato disciplinato da un regolamento interno approvato dai partiti della coalizione e reperibile sul sito www.astridonline.it.

La regolamentazione legislativa delle c.d. elezioni “primarie” mira ad apprestare le garanzie necessarie affinché i meccanismi di selezione della classe politica regionale siano utilizzati dai partiti in un quadro di regole certe; ma soprattutto, si spiega alla luce di alcune innovazioni introdotte nel sistema elettorale toscano.

La regione ha infatti abolito il voto di preferenza, sostituendolo con liste bloccate ed ha previsto, al posto della lista regionale, i “candidati regionali”, una nuova tipologia di candidati collocati in testa a tutte le liste provinciali: per evitare che il processo di formazione delle liste fosse allora monopolizzato dai partiti, è stata prevista la partecipazione degli elettori e ne sono state definite *ex lege* le modalità.

La normativa prevede primarie “aperte” a tutti gli eventi diritto al voto nelle elezioni regionali; in alternativa, un partito o una coalizione che ne facciano richiesta, possono svolgere primarie riservate ad un albo di propri elettori.

Sono possibili tre diversi tipi di elezioni primarie, rispettivamente per il Presidente della Giunta, per i candidati regionali alla carica di consigliere e per i candidati circoscrizionali alla carica di consigliere; in ogni provincia, il numero dei candidati alle primarie deve essere comunque superiore di almeno una unità al numero dei seggi in palio.

La legge non impone ai soggetti politici di partecipare alle primarie, né potrebbe farlo a costituzione vigente, visto la loro natura di associazioni private: le primarie sono dunque facoltative, a differenza dell’abolizione del voto di preferenza, che ha invece carattere precettivo, con la conseguenza che la scelta di non usufruire delle primarie, accentra nelle segreterie dei partiti la selezione delle candidature e – di conseguenza – le stesse *chance* di elezione.

Se poi un partito decide di partecipare alle primarie, non è tenuto a cimentarsi in tutte e tre le competizioni, ma sceglie di quale elezione primaria avvalersi e quali candidati proporre, potendo inoltre darsi un regolamento per stabilire i criteri con cui individuare le candidature da presentare agli elettori; non è invece prevista la possibilità di presentare candidature da parte di soggetti o gruppi diversi dai partiti³¹.

Tornando invece alla legge elettorale, il Presidente è eletto a suffragio diretto, contestualmente all’elezione del Consiglio e non può essere ricandidato chi abbia già ricoperto la carica per due mandati consecutivi; i consiglieri regionali passano da 50 a 65; è ammesso il voto disgiunto; in nessuna lista provinciale possono essere presentati più di due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso genere; la clausola di sbarramento è dell’1, 5% a

³¹ Sulla legge n. 70 cfr. M. Rubechi, *Considerazioni a prima lettura sulla l. r. Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l’istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2005.

livello regionale per le liste collegate ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 5%, del 4% se il candidato Presidente ha ottenuto meno del 5%.

Tuttavia, la seconda rilevante novità di questa disciplina consiste nella predisposizione di un peculiare meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, in forza del quale è in ogni caso assegnato almeno il 35% dei seggi alla coalizione perdente; la coalizione vincente ottiene almeno il 60% dei seggi se il Presidente ha conseguito più del 45% dei voti, almeno il 55% dei seggi se il Presidente ha invece vinto con meno del 45% (art. 17).

Nella complessa procedura di attribuzione dei seggi, è infine previsto che tutte le province esprimano in Consiglio regionale almeno un rappresentante: a tal fine, nelle circoscrizioni in cui ciò non accade, risulta eletto il candidato della lista che ha ottenuto il maggior numero dei voti, ed è conseguentemente ridotto di una unità il numero dei consiglieri da eleggersi in rappresentanza del gruppo di liste cui quella appartiene³².

Una competenza legislativa connessa: le cause di ineleggibilità

L'articolo 122, comma 1, Cost., rimette alla potestà legislativa regionale non solo il sistema di elezione degli organi di governo della regione, ma anche la definizione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e dei componenti di Giunta e Consiglio.

Si tratta – anche in questo caso – di materie strettamente connesse: la revisione del 1999 le ha stavolta affidate alle cure dello stesso legislatore e nelle (poche) occasioni in cui questo è intervenuto, l'ha fatto per lo più nel medesimo ambiente normativo, innestandone la disciplina all'interno delle leggi elettorali³³.

L'Abruzzo ha invece approvato una normativa autonoma con legge regionale n. 51 del 30 dicembre 2004, che reca “Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale”.

La regione stabilisce, in particolare, che non sono eleggibili a Presidente della Giunta e a Consigliere regionale i Sindaci dei comuni della regione con popolazione superiore a cinquemila abitanti, nonché i Presidenti e gli assessori delle province; dello stesso tenore le previsioni in Lazio e Puglia, che prevedono l'ineleggibilità dei Presidenti delle province e dei Sindaci dei comuni della regione (nel Lazio sono i comuni capoluogo).

³² Per un bilancio delle elezioni in Toscana cfr. F. Clementi, *Toscana: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in www.federalismi.it, n. 7/2005.

³³ Cfr. l'art. 7 della legge regionale Lazio n. 2/05 e l'art. 6 della legge regionale Puglia n. 2/05. In precedenza, la regione Lombardia aveva disciplinato l'incompatibilità dei consiglieri regionali nell'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 4/02 “Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative”, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sentenza 201/03.

Accanto alle conseguenze politiche prodotte nell'immediato, legate all'andamento della competizione elettorale in Abruzzo³⁴, la disciplina solleva in realtà una questione "istituzionale" di ben più ampio respiro, sugli strumenti che l'ordinamento (non) appronta a tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali.

Come noto, la riforma del titolo V ha sensibilmente accresciuto il volto autonomistico della Repubblica, dando compiuto e coerente sviluppo all'art. 5 della Costituzione, anche attraverso un deciso rafforzamento dello statuto costituzionale degli enti locali: comuni e province sono diventati infatti elementi costitutivi della Repubblica, al pari di Stato e regioni; titolari di potestà regolamentare per la disciplina delle funzioni loro attribuite; destinatari (i comuni) della generalità delle funzioni amministrative, salvo quelle trasferite a livello superiore per ragioni di esercizio unitario; dotati di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; liberati dai controlli preventivi di legittimità sui loro atti.

A fronte di una tale valorizzazione dell'autonomia locale, comuni e province si trovano però sguarniti, sul piano processuale, di meccanismi idonei a preservare le loro competenze costituzionalmente garantite da possibili invasioni di campo dei livelli di governo superiori.

Sotto questo profilo, le norme regionali in questione – nel regolare un settore dalle rilevanti ricadute di interesse locale – "mettono il dito nella piaga", rendendo ancora più marcata la frattura che sussiste, a diritto vigente, tra dimensione sostanziale e dimensione processuale della difesa costituzionale dell'autonomia.

A prima lettura, peraltro, la disciplina regionale non manca di suscitare qualche dubbio di costituzionalità³⁵: le maggiori perplessità sembrerebbero legate proprio all'estensione del regime dell'ineleggibilità nei confronti dei sindaci e dei presidenti di provincia, in palese contrasto con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, che interpretando restrittivamente le cause di ineleggibilità, ne ha sollecitato la trasformazione in cause di incompatibilità – esattamente all'opposto di quanto fatto dai legislatori regionali – per dare la più ampia attuazione al principio dell'accesso alle cariche elettive³⁶.

Per converso, la rinuncia da parte della legge n. 165 a individuare nello specifico i casi di ineleggibilità, andrebbe letta nel senso di rimettere proprio ai legislatori regionali la

³⁴ In Abruzzo la disciplina è stata infatti ribattezzata "legge anti D'Alfonso" per aver impedito la candidatura alla presidenza della regione nella coalizione di centrosinistra del sindaco di Pescara Luciano D'Alfonso. La vicenda ha poi avuto risonanza in Parlamento: cfr. l'interpellanza presentata nella seduta n. 580 di giovedì 3 febbraio 2005 in www.camera.it.

³⁵ A quanto pare non manifestamente infondato, se il Tribunale di Pescara rimetteva la questione alla Corte con ordinanza del 10 febbraio 2005.

³⁶ *Contra* F. Drago, *Osservazioni a prima lettura sulle leggi della regione Abruzzo nn. 51 del 2004 e 42 del 2004*, in www.federalismi.it, n. 1/2005.

coltivazione di questo specifico campo³⁷: da questa angolazione, la normativa regionale andrebbe comunque saggiata in termini di conformità ai principi statali e di ragionevolezza delle fattispecie prese in esame.

Quale che sia la decisione della Corte, resta in ogni caso il problema che gli enti locali non hanno – a monte – la titolarità di qualsivoglia strumento atto a far valere in via diretta eventuali doglianze nei confronti di leggi statali o regionali, con il rischio che l’affermazione costituzionale dell’autonomia locale si risolva in una mera petizione di principio.

Su questo punto la vicenda abruzzese suggerisce, forse, un supplemento di riflessione.

Conclusioni

In conclusione, si può tracciare un primo bilancio della legislazione elettorale delle regioni, provando ad isolare – anzitutto – quelli che si sono evidenziati come i principali terreni “di elezione” dell’intervento regionale.

Si evince che i legislatori regionali hanno dispiegato la loro competenza concorrente su profili ricorrenti come la parità d’accesso alle cariche elettive, peraltro con previsioni variamente presidiate – tranne che in Abruzzo e Toscana – dalla sanzione di inammissibilità delle liste (Calabria, Marche), ovvero dalla sanzione pecuniaria del pagamento dell’importo del rimborso delle spese elettorali, fino a un massimo della metà (Lazio, Puglia); l’aumento del numero di consiglieri (Calabria, Lazio, Marche, Puglia, Toscana); la competenza del Presidente ad emanare gli atti del procedimento elettorale (Abruzzo, Lazio, Puglia, Toscana); le formalità nella presentazione delle liste (non più richieste in Calabria, non richieste solo per regionali 2005 in Lazio e Puglia); la modulazione della clausola di sbarramento (Calabria, Marche, Puglia, Toscana); il divieto di presentazione di contrassegni identici o confondibili (Calabria, Lazio e Puglia).

Molto più contenuti sono stati, invece, gli interventi con cui le regioni hanno innovato sensibilmente rispetto alle disposizioni vigenti, come l’abolizione del voto di preferenza o la previsione dei candidati regionali in Toscana, le diverse modalità di composizione della lista regionale in Puglia.

La struttura “a maglie larghe” della legge quadro statale³⁸, pur nel quadro di principi fondamentali stabiliti in via esclusiva, lascia pensare che ai legislatori regionali sia permesso

³⁷ Così M. Olivetti, *L’attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, op. cit., p. 14.

³⁸ Già evidenziata da P. Caretti, *Legislazione elettorale e forma di governo*, in www.astridonline.it; di “legge leggera” parla C. Tucciarelli, op. cit.

un ben più ampio ventaglio di possibilità regolative, che le normative fin qui varate non sembrano aver sfruttato a dovere.

Si ha infatti l'impressione che le regioni, nel complesso, abbiano adottato una disciplina che per larghi tratti ricalca quella statale, limitandosi ad apportare modifiche di portata ridotta.