

Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti

di Carlo Fusaro e Massimo Rubechi ()*

Sommario

1. Introduzione. – **2.** Dove nulla è cambiato: la formazione della rappresentanza secondo la normativa elettorale transitoria. – **3.** Dove qualcosa è cambiato. La tecnica del recepimento parziale alla prova: Calabria, Puglia e Lazio. – **4.** Dove molto è cambiato: la nuova legge elettorale della Toscana e la disciplina delle elezioni primarie. – **5.** Dove poco è cambiato ma qualcosa stava per cambiare: Abruzzo e Marche di fronte all'impugnativa governativa. – **6.** Conclusioni.

1. Introduzione

Le regionali del 2005 si sono svolte sotto un regime di novità: si è trattato della prima tornata elettorale ordinaria nella quale sono stati applicati sistemi elettorali diversi, almeno in alcune Regioni.

Prima di procedere con l'analisi delle singole normative elettorali introdotte, conviene ricostruire brevemente le principali problematiche sollevate in dottrina rispetto alle fonti normative cui è demandata la disciplina della materia, o derivanti dalle modalità e dai tempi di intervento di ciascuna di esse. Il primo aspetto ci dà infatti l'idea dei margini di manovra dei legislatori regionali e del possibile intervento statale residuo, mentre il secondo richiama alcune criticità con riferimento alla concreta azione dei Consigli regionali.

Fino all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999, la legislazione elettorale regionale – alla stregua di quanto previsto

(*) Gli autori condividono la responsabilità dell'impostazione di questo articolo in ogni sua parte e nelle conclusioni. Tuttavia i § 1-3 e 5 sono di MASSIMO RUBECHI, il § 4 è di CARLO FUSARO.

per gli altri enti locali e per gli organi statali – era materia affidata alla disciplina esclusiva statale.

A seguito dell'introduzione della suddetta legge costituzionale, i margini di intervento delle Regioni si sono notevolmente ampliati, nel quadro del riconoscimento ad esse di una maggiore autonomia organizzativa e politica. In particolare, la disciplina della forma di governo – all'interno della quale rientrano le modalità di elezione del Presidente della Giunta regionale e i suoi rapporti con il Consiglio – è stata attribuita, non senza vincoli, alle Regioni *ex art.* 123 Cost. ⁽¹⁾, mentre la materia elettorale – così come le incompatibilità e le ineleggibilità – è stata affidata alla potestà legislativa statale per quanto riguarda la fissazione dei principi fondamentali, e alle singole Regioni per la disciplina di dettaglio (*art.* 122, c. 1). Le fonti chiamate ad intervenire sulla materia sono di conseguenza tre: legge statale, legge regionale e Statuto, da cui conseguono problematiche di rilievo, connesse al riparto delle competenze fra di esse, stante lo stretto legame che intercorre fra forma di governo e sistema elettorale ⁽²⁾.

(1) Con la l. cost. 1/1999, il termine “forma di governo” è entrato per la prima volta in un testo di rango costituzionale italiano, all'art. 123 Cost. (v. A. BARBERA, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 3). Nella fase di redazione della riforma si è ritenuto opportuno l'impiego di tale espressione, il cui significato dottrinale era stato già da tempo individuato da autorevoli giuristi (si v., per tutti, C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973), per sottolineare la maggiore autonomia anche politica conferita alle Regioni. Non si è tuttavia mancato di sollevare il problema di come concetti di elaborazione dottrinale, di per sé complessi, siano forieri di dubbi interpretativi se impiegati in testi normativi. V. *amplius* C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in C. FUSARO, M. CARLI, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000; R. TOSI, *Le “leggi statutarie” delle Regioni ordinarie speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001.

(2) Sul tema v., tra gli altri: AA.VV., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale. Tavola rotonda*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4; M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, n. 3; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit.; M. GIAMPIERETTI, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSA-

Con la sentenza n. 2 del 2004 la Corte costituzionale ha poi definito l'ambito di intervento di ciascuna fonte, stabilendo una rigida riserva di legge che esclude lo Statuto regionale dalla disciplina della materia, nonostante sia pacifica in dottrina l'impossibilità di separare forma di governo e sistema elettorale ai diversi livelli di governo⁽³⁾. Il riparto delle competenze operato dalla Corte riconduce quindi alla normativa statale (di principio) e regionale (di dettaglio) la normazione dell'intero settore, comprimendo le possibilità di intervento dello Statuto sia verso il basso (cioè vietando esplicite limitazioni o ingerenze in materia) sia verso l'alto (vincolandolo al rispetto della legge statale di principio)⁽⁴⁾.

In attesa che le Regioni facessero uso delle nuove attribuzioni ad esse riconosciute, la l. cost. n. 1 del 1999 (art. 5) ha transitoriamente costituzionalizzato il sistema elettorale disciplinato dalla l. statale n. 108 del 1968, parzialmente modificata dalla l. n. 43 del 1995, per quanto riguarda l'elezione dei membri dei Consigli regionali, in modo da prevedere una modalità di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale⁽⁵⁾.

RE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4; A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, n. 6.

(3) In merito v. per tutti C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Messina, 1993; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

(4) Non è questa la sede per soffermarsi sulla criticità dell'interpretazione data dalla Corte con la sentenza in oggetto, che in parte corregge il tiro rispetto a quanto deciso con la sentenza n. 196 del 2003. Basti ricordare in questa sede che l'interpretazione formalistica da cui è scaturita la rigida separazione delle competenze fra atti normativi di rango primario (statali e regionali) e Statuti ha fatto sì che materie non (solo sostanzialmente) rientranti nella forma di governo regionale, come la disciplina delle incompatibilità fra la carica di Consigliere e quella di assessore, fossero esplicitamente escluse dalla disciplina statutaria (cfr. sentt. n. 378 e 379 del 2004).

(5) Come ha detto la Corte costituzionale sin dalla sent. n. 304 del 2002: "[...] il fatto stesso che anche per il periodo transitorio si sia inteso rendere operante il principio del *simul stabunt, simul cadent* dimostra che, nella valutazione del legislatore costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto" (sentenza n. 304 del 2002, punto 4, Considerato in diritto).

L'applicazione di tale disciplina transitoria è destinata a venir meno, Regione per Regione, quando si saranno verificati questi presupposti: l'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale ⁽⁶⁾ e l'approvazione di una nuova legge elettorale regionale.

Il duplice presupposto richiamato è stato alla base di altre difficoltà interpretative con le quali ci si è dovuti confrontare, per i forti riscontri nell'azione concreta delle Regioni e per le conseguenze che è suscettibile di determinare, come vedremo avanti, anche nell'applicazione di leggi elettorali già varate, e relative alla tempistica, cioè ai margini di intervento delle singole fonti in assenza di una (o due) delle altre ⁽⁷⁾. Una volta sciolto il nodo legato alle tipologie di forma di governo potenzialmente introducibili dalle Regioni ⁽⁸⁾ e delimitato l'ambito di intervento dello Statuto regionale in materia di legislazione elettorale, la mancanza di una legge statale di principio ha infatti determinato ulteriori incertezze e rallentamenti nell'azione dei Consigli impegnati nella fase statutaria ⁽⁹⁾.

La legge statale di principio ⁽¹⁰⁾ è stata poi approvata nel luglio 2004: solo da allora, le Regioni si sono trovate in una con-

(6) O più esattamente, la disciplina della forma di governo con fonte statutaria. È infatti possibile, anche se improbabile, che una Regione decida di approvare modifiche anche parziali allo Statuto, essendo la potestà statutaria regionale divenuta completa col nuovo art. 123 Cost. (v. sent. n. 304 del 2002).

(7) I relativi nodi problematici sono stati segnalati da C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 2002. L'A. sosteneva infatti che pur non sussistendo dei vincoli giuridici che impedissero alle Regioni di legiferare prima dell'intervento della legge statale di principio, tuttavia problematiche legate all'opportunità politica di una loro azione preventiva avrebbero reso auspicabile che le Regioni ne attendessero il varo.

(8) In ordine al dibattito sulla forma di governo regionale si consenta il rinvio a C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit. specie pp. 126-143, nonché, per l'attualità più recente, alle prese di posizione e ai saggi in www.forumcostituzionale.it.

(9) Nonostante la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 196 del 2003, abbia esteso il principio di continuità normativa – già affermato con la sentenza n. 282 del 2002 con riferimento alle materie affidate alla potestà concorrente Stato-Regioni dal terzo comma dell'art. 117, così come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001 – anche alla materia elettorale conferendo la possibilità alle Regioni di intervenire in materia con legge, in aspetti di dettaglio e nel rispetto dei principi fondamentali ricavabili dalla normativa statale vigente, fintanto che fosse stata varata una legge statale di principio e un nuovo Statuto regionale.

(10) Per una completa panoramica, si veda B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro*

dizione di chiarezza normativa rispetto ai loro margini di intervento.

Per quanto riguarda la formazione della rappresentanza, la legge n. 165 del 2004 dispone che le singole Regioni debbano procedere all'“individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze” (art. 4, c. 1, lett. a)). Tale previsione, sulla cui portata limitata la dottrina è apparsa da subito pressoché concorde ⁽¹¹⁾, preclude in maniera piuttosto esplicita la possibilità di introdurre sistemi elettorali di tipo puro, maggioritario o proporzionale, che per la loro natura escludono il bilanciamento di entrambi i principi espressi. Le strade che le Regioni potrebbero ragionevolmente percorrere dovrebbero quindi essere: a) quella dell'introduzione di sistemi omogenei e razionalizzati che tengano conto delle caratteristiche peculiari di ciascun sistema politico regionale, senza essere necessariamente di tipo misto, mirando, ad esempio, alla semplificazione del sistema politico regionale e ad una maggiore chiarezza dei rapporti fra eletti ed elettori ⁽¹²⁾; oppure b) quella di continuare sulla linea di sistemi elettorali di tipo misto ⁽¹³⁾, privilegiando soprattutto la parte proporzionalistica, senza quindi introdurre correttivi maggioritari troppo forti che potrebbero sbilanciare il sistema sul fronte della stabilità di governo, penalizzando la rappresentanza. Più che disquisire sulla conformità delle singole normative regionali con quanto previsto dalla l. n. 165 del 2004, lo scopo di questo lavoro è quello di verificare, rispetto alla normativa transitoria, il grado di

n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali, Milano, Giuffrè, 2005.

(11) Per un primo commento in questa direzione v. A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *federatismi.it*.

(12) È favorevole all'introduzione di sistemi elettorali omogenei F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali alla luce dell'art. 4, c. 1, lett. a), della legge 2 luglio 2004, n. 165*, in B. CARAVITA, cit., 2005.

(13) Ritiene necessario continuare sulla linea dei sistemi elettorali disomogenei A. MORELLI, *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in questa *Rivista*, n. 2 del 2005.

“scostamento” delle diverse leggi approvate nei confronti di alcune caratteristiche essenziali di essa (v. § 2).

Le Regioni che si sono recate alle urne con una nuova disciplina elettorale e un nuovo Statuto sono state quattro: Toscana, Puglia, Calabria e Lazio. Di queste, solo la prima ha introdotto una normativa integralmente sostitutiva di quella nazionale, mentre le altre hanno impiegato la tecnica del recepimento parziale⁽¹⁴⁾. Tutte e tre le Regioni, infine, hanno optato per il modello *standard* di forma di governo: quindi per l’elezione diretta del Presidente della Giunta che viene a configurare una forma di governo di tipo neoparlamentare⁽¹⁵⁾.

Nel presente lavoro si procederà, dopo una sintetica ricostruzione delle regole contenute nella normativa transitoria (§ 2), all’analisi delle nuove leggi elettorali di Lazio, Puglia e Calabria (§ 3), che meno si discostano da essa. Sarà poi dedicato uno speciale approfondimento al “caso toscano”, vista la sua organicità frutto anche del procedimento adottato per approvare lo Statuto e la legge elettorale (§ 4). Verranno infine presentate le leggi elettorali che *non* sono state applicate per motivi simili,

(14) Che la Corte ha considerato costituzionalmente legittima pur non mancando di biasimarla: “Non era dunque di per sé precluso al legislatore regionale disporre (*omissis*) il “recepimento” della legge statale n. 108 del 1968 “con le successive modificazioni e integrazioni”. Tale “recepimento” va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, *per relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Non si può omettere di notare la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (*omissis*), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza: così quelli che riguardano ad esempio (*omissis*) le norme sullo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali, provinciali e comunali, di cui agli artt. 20 e 21” (sent. n. 196 del 2003, punto 5, Considerato in diritto).

(15) Il modello *standard* è disciplinato dagli artt. 122.5, 123 e 126.3 della Costituzione. In particolare, vi è prevista la c.d. regola *aut simul stabunt aut simul cadent* come disciplina dei rapporti fra Presidente della Giunta e Consiglio, qualora le Regioni optino per l’elezione diretta: per cui al venir meno del rapporto di fiducia che li lega, il primo decade e il secondo viene sciolto. Omettiamo in questa sede l’analisi in dettaglio delle singole varianti, pur relativamente diverse, introdotte da ciascuna Regione.

ma, come vedremo, con esiti parzialmente diversi: i casi dell'Abruzzo e delle Marche (§ 5).

2. Dove nulla è cambiato: la formazione della rappresentanza secondo la normativa elettorale transitoria

La normativa di riferimento, così come previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, per le Regioni che alla data delle elezioni non presentavano i requisiti per poter procedere alle operazioni con una propria disciplina elettorale, è quella contenuta nella legge n. 108 del 1968, come parzialmente modificata dalla l. n. 43 del 1995⁽¹⁶⁾.

Il sistema elettorale è di tipo misto⁽¹⁷⁾, e prevede l'assegnazione dell'80% dei seggi in palio su base proporzionale e il 20% con premio di maggioranza. Più in specifico vengono attribuiti alle liste presentatesi nelle circoscrizioni provinciali i 4/5 dei seggi in palio, con metodo Hagenbach-Bischoff (detto del quoziente naturale corretto) e con recupero dei resti su base regionale, secondo il metodo del quoziente e dei resti più alti. I candidati vengono selezionati sulla base del numero di preferenze ottenute da ciascuno di essi. Il premio di maggioranza corrisponde invece al cd. listino, una lista bloccata – in cui cioè non contano le preferenze, bensì l'ordine di presentazione dei singoli candidati – e in cui il capolista riveste il ruolo di candidato alla presidenza della Regione. L'ordine di presentazione assume rilievo in ragione di alcune varianti che si possono dare.

(16) V., tra gli altri, C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997 e A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

(17) Sui sistemi elettorali di tipo misto v. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, Il Mulino, 2005; con taglio comparatistico M.S. SHUGART, M. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of the Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Sono previsti infatti due casi che rendono variabile il premio di maggioranza ⁽¹⁸⁾:

a) si ha l'attribuzione di un *premio* di maggioranza *dimezzato*, pari cioè al 10% (metà listino), nel caso in cui la coalizione collegata al candidato Presidente risultato vincitore abbia già ottenuto con i seggi conquistati nei collegi provinciali la maggioranza assoluta dei seggi in palio;

b) quando, anche con l'attribuzione dell'intero premio di maggioranza non viene superata la soglia del 55%, a fronte di una cifra elettorale regionale conseguita dalla coalizione risultata vincitrice *inferiore* al 40% del totale dei voti espressi, vengono attribuiti dei seggi aggiuntivi fintantoché tale soglia non viene raggiunta; se la cifra elettorale è invece *superiore* al 40%, si procede all'assegnazione del premio per intero.

Le Regioni che nel 2005 hanno votato applicando la normativa elettorale transitoria sono state: Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Umbria e Veneto; in Campania, Emilia-Romagna, Marche e Umbria è stato assegnato metà listino poiché la coalizione vincente aveva superato già con l'assegnazione dei seggi su base proporzionale la maggioranza dei seggi consiliari. Nel resto delle Regioni è stato attribuito il listino per intero, mentre in nessun caso è stata necessaria l'assegnazione dei seggi aggiuntivi.

Altra caratteristica che influisce in maniera marcata sulla formazione della rappresentanza sono le soglie di sbarramento all'accesso delle liste al riparto dei seggi. La legge transitoria ne prevede due: la prima del 3% vale *per le liste non coalizzate*; la seconda vale *per le coalizioni di liste* che devono ottenere almeno il 5%. Perciò una lista che non raggiunga il 3% su base regionale, ma sia collegata ad una coalizione che abbia ottenuto almeno il 5% dei consensi, viene comunque ammessa al riparto dei seggi.

(18) V. *amplius* R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Il sistema elettorale è stato introdotto in un contesto caratterizzato da un proporzionalismo molto accentuato, inserendo dosi fortemente maggioritarie, nonostante l'attribuzione dell'80% dei seggi su base proporzionale. Questa impostazione è riscontrabile principalmente in due aspetti della legislazione elettorale: l'elezione sostanzialmente diretta del Presidente della Giunta e l'attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione ad esso collegata. Da un lato, infatti, la parte proporzionale garantisce un ruolo incisivo ai partiti politici, dall'altro tale ruolo è bilanciato dall'elezione diretta del Presidente, che si porta dietro una coalizione maggioritaria in Consiglio, spesso tale per effetto esclusivo della *sua* personale vittoria elettorale (grazie alla possibilità di esprimere un solo voto per il candidato Presidente ed, eventualmente, un *voto disgiunto*).

Questo sistema garantisce, sì, la formazione di maggioranze stabili, ma non prevede disincentivi efficaci alla frammentazione delle forze politiche, già a partire dalla soglia di sbarramento facilmente superabile nel caso in cui una lista decida di coalizzarsi, e aggirabile in assenza di norme statutarie che disincentivino o impediscano alle forze coalizzate la divisione post-elettorale ⁽¹⁹⁾. Inoltre, l'esperienza mostra che il listino non ha svolto il compito per cui era stato pensato e che sarebbe stato auspicabile svolgesse, cioè costituire la "squadra" del Presidente, poiché è stato impiegato prevalentemente per garantire – soprattutto in Regioni dove l'esito delle urne era pressoché scontato – un seggio a candidati espressione di partiti che non avrebbero altrimenti avuto la possibilità di ottenere seggi nei collegi provinciali: in altre parole si è andato configurando come una camera di compensazione tra le diverse componenti delle coalizioni al fine anche di permettere a quelle più piccole di ottenere una rappresentanza, incentivando così indirettamente la frammentazione.

Se dunque, come conseguenze sistemiche più evidenti ⁽²⁰⁾, il sistema favorisce la bipolarizzazione delle forze politiche re-

(19) Il riferimento, per esempio, è a disposizioni statutarie che vietino la formazione di gruppi consiliari con "meno di..." un certo numero di componenti.

(20) Per le disfunzioni del sistema elettorale vigente, in dettaglio, v. *amplius infra* (§

gionali, esso non prevede sbarramenti efficaci alla frammentazione intracoalizionale; inoltre, il voto di preferenza aumenta anche il frazionismo *intrapartitico* e il perseguimento di interessi settoriali piuttosto che generali.

Nei paragrafi che seguono cercheremo di focalizzare la nostra attenzione su come le Regioni abbiano proceduto in relazione alle descritte caratteristiche strutturali del sistema elettorale transitoriamente vigente, allo scopo di delineare i nodi problematici che emergono dall'analisi di ciascuna nuova normativa. Oltre alla legislazione elettorale, verranno prese in considerazione anche le norme dei nuovi Statuti che influiscono sull'organizzazione della rappresentanza nel momento post-elettorale, segnatamente sul piano della formazione dei gruppi consiliari onde fornire un quadro d'insieme il più esaustivo possibile ⁽²¹⁾. Infine, verranno trattate le disposizioni relative alle cd. "quote rosa" ⁽²²⁾, visto il loro impatto crescente, alla luce del novellato art. 51 della Costituzione, sulla formazione e la struttura della rappresentanza regionale.

3. Dove qualcosa è cambiato. La tecnica del recepimento parziale alla prova: Lazio, Puglia e Calabria

Gli elettorati laziale, pugliese e calabrese si sono recati alle urne con discipline elettorali parzialmente diverse rispetto alla normativa transitoria. La duplice peculiarità che accomuna queste nuove leggi elettorali è, sotto il profilo politico, che sono state varate da Regioni con maggioranze, nella passata legislatura, di centro-destra, e, sotto il profilo contenutistico, che tutti e tre i Consigli regionali non hanno introdotto una disciplina in-

4).

(21) Per un'analisi completa sarebbe infatti necessario prendere in considerazione le norme del regolamento interno e quelle statutarie che riguardano anche l'organizzazione dei lavori. Per motivi di spazio e di omogeneità della presente trattazione tali norme saranno esplicitamente escluse.

(22) Un'ampia e approfondita panoramica si trova in G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, Paper in www.forumcostituzionale.it.

teramente innovativa, ma hanno operato un recepimento parziale di quella nazionale. In altri termini, hanno mantenuto l'impianto previsto dalla legge n. 108 del 1968 e dalla l. n. 43 del 1995, facendovi esplicito rinvio, ma modificandone alcune parti in misura diversamente incisiva. Un'altra analogia concerne il procedimento aggravato disciplinato da tutti e tre i nuovi statuti regionali per l'approvazione di leggi elettorali: tutti prevedono il *quorum* della maggioranza assoluta, il che conferisce alle leggi che disciplinano la materia elettorale uno *status* di fonte regionale specializzata.

3.1. La modifica più significativa introdotta dalla legge elettorale laziale (n. 2 del 2005), approvata a maggioranza assoluta ex art. 19.2 del nuovo Statuto⁽²³⁾, riguarda la composizione del listino regionale: sono previste tre novità principali, relative all'entità e al criterio di assegnazione del premio di maggioranza. Quanto al primo aspetto, la legge prevede che il listino sia composto da 14 candidati di cui il capolista è il candidato alla presidenza regionale, senza riferimenti a percentuali rispetto al totale dei seggi, che però sono fissati in 71, compresi quelli assegnati al Presidente della Regione e al candidato Presidente che ha ottenuto il secondo ammontare di consensi⁽²⁴⁾.

Oltre al dato numerico, dal punto di vista qualitativo si prevede che il listino regionale debba contenere candidati residenti in ciascuna provincia della Regione e che entrambi i sessi siano egualmente rappresentati, pena l'inammissibilità della lista regionale stessa (art. 3.3). Tale previsione, che mira da un lato a rafforzare la presenza di genere nelle istituzioni regionali e dall'altro, in maniera innovativa nel panorama comparatistico, a garantire la presenza di tutti i territori della Regione nel listino, incontra tuttavia un limite nel caso in cui venga attribuito metà listino ai sensi dell'art. 6.1 della l.r. n. 2 del 2005. Analogamen-

(23) V. *amplius* F. SALMONI, A. STERPA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Lazio nella VII Legislatura (2000-2005)*, e *Le elezioni regionali nel Lazio*, in *federalismi.it*, 24 marzo e 8 aprile 2005.

(24) Di fatto, finché il numero dei seggi complessivo non muta, il premio di 14 seggi è lievemente inferiore al 20%.

te alla normativa nazionale, si prevede infatti la possibilità di attribuire alla coalizione collegata al candidato vincitore il 10% dei seggi, anziché il 20% in totale, qualora ne abbia ottenuti il 50% o più già con il risultato delle circoscrizioni provinciali. In tal caso quindi non viene più garantita la rappresentanza di tutte le province e viene anche necessariamente meno la parità dei sessi (sette è dispari). A differenza della normativa nazionale, infine, non è prevista la possibilità di assegnare seggi aggiuntivi.

Con riferimento alla rappresentanza di genere, è poi stato stabilito l'obbligo per ogni gruppo liste di non superare un massimo di 2/3 di candidati dello stesso genere, a pena, in questo caso, della restituzione del rimborso per le spese elettorali, proporzionalmente al numero di candidati eccedenti la percentuale massima prevista. Tale disposizione inserisce un elemento di flessibilità nella scelta relativa alla distribuzione dei candidati nelle diverse circoscrizioni provinciali, essendo potenzialmente possibile prevedere collegi in cui competano candidati di lista di un solo genere, purché nel complesso delle circoscrizioni in cui i gruppi di liste si presentano il totale non superi i due terzi. Inoltre la sanzione pecuniaria sembra assai modesta.

Come abbiamo visto, la nuova normativa mantiene intatto l'impianto complessivo della disciplina ma non contempla alcun incentivo volto a ridurre la frammentazione delle forze politiche presenti nel Consiglio regionale, a fronte di un sensibile aumento dei seggi in palio. Anche sul piano statutario non si riscontrano norme che vadano in questa direzione (ad es., prevedendo il numero minimo di Consiglieri per formare un gruppo).

È interessante tuttavia notare, quale disposizione peculiare nel panorama comparatistico degli statuti regionali, che lo Statuto direttamente dispone che il sistema elettorale debba garantire "la rappresentanza consiliare a ciascuna provincia del Lazio" (art. 19.2). A prescindere da considerazioni di merito sulla presenza di una norma di tal tipo, giova ricordare la rigida linea di separazione che la Corte costituzionale ha fornito in via interpretativa per quanto riguarda l'ambito di intervento delle fonti chiamate a disciplinare la materia elettorale. Avendo ne-

gato a più riprese la possibilità che lo Statuto possa intervenire direttamente nelle materie riservate dall'art. 122.1 della Costituzione alla potestà legislativa concorrente statale e regionale (cfr. sentt. 2/2004, 378/2004 e 379/2004), l'art. 19.2 dello Statuto laziale pare in quest'ottica di dubbia legittimità e segnala una debolezza del regime delle impugnative previsto in Costituzione.

3.2. La legge della Regione Puglia n. 2 del 2004 ⁽²⁵⁾ presenta un impianto strutturale che mostra molte analogie con la corrispondente legge elettorale laziale ⁽²⁶⁾. Tuttavia, le differenze sono sostanziali, soprattutto per quanto riguarda le soglie di sbarramento introdotte e l'assegnazione del premio di maggioranza. Per ciò che concerne il primo aspetto, la Puglia ha previsto un innalzamento della soglia di sbarramento all'ingresso in Consiglio dei singoli partiti. Si passa infatti dal 3%, superabile, al 5%, anch'esso scavalcabile per gli stessi motivi previsti dalla normativa transitoria. Viene tuttavia stabilito che dalle elezioni per la IX legislatura (le future elezioni, quindi) venga introdotto uno sbarramento secco al 4% per tutti i partiti (art. 11), sul modello introdotto dalla legge elettorale calabrese. Per quanto riguarda il premio di maggioranza, si registra la più forte novità con l'abolizione del listino regionale. Il 20% dei seggi viene infatti attribuito alla coalizione collegata al candidato alla presidenza risultato vincitore, ma attingendo non da una lista bloccata, bensì dalle liste che hanno ottenuto almeno un seggio consiliare nella parte proporzionale.

Un tale meccanismo collegato ad una soglia di sbarramento secca, come quella prevista per le elezioni della IX legislatura, può avere effetti sensibilmente riduttivi della frammentazione del Consiglio regionale pugliese: da un lato viene introdotta una soglia di sbarramento secca per tutti i partiti, non solo per coloro che si presentano da soli, in tal modo disincentivando il

(25) V. S. DURANTI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Puglia nella VII Legislatura (2000-2005) e Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *federalismi.it*, 24 marzo e 8 aprile 2005.

(26) Come ha osservato L. CASTELLI, in *www.astridonline.it*, 2005.

frazionismo anche all'interno delle coalizioni; dall'altro viene meno la possibilità di inserire candidati espressione di partiti che non avrebbero avuto ragionevoli possibilità di superare la soglia di sbarramento all'interno del listino regionale, in quanto collegato non solo ai risultati delle singole liste nelle circoscrizioni regionali, ma soprattutto ai risultati ottenuti solo dalle liste che abbiano superato lo sbarramento del 4%. Se il combinato disposto delle norme appena elencate introduce (o meglio introdurrà) un sensibile sbarramento alle forze politiche in ingresso, non si può dire lo stesso delle norme di rango statutario. Nel testo entrato in vigore non si prevede infatti alcun tipo di razionalizzazione della formazione dei gruppi consiliari, che quindi, salvo norme del regolamento interno, potranno essere costituiti anche da un solo Consigliere.

Accanto a tutto ciò si prevede, con norma analoga a quella contenuta nel testo laziale, che ciascuna lista che si presenta nelle circoscrizioni regionali non possa contenere candidati dello stesso sesso in numero superiore ai 2/3, pena la restituzione del rimborso per le spese elettorali sostenute, ponderato sul numero di candidati eccedenti il numero minimo fissato.

3.3. La Regione che ha modificato la normativa nazionale in maniera meno marcata è la Calabria⁽²⁷⁾. Entrato in vigore il nuovo Statuto regionale – dopo che una prima versione era stata dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 2 del 2004⁽²⁸⁾ – la Regione ha proceduto al varo della legge n. 1 del 2005, approvata a maggioranza assoluta, in base all'art. 38.1 del nuovo Statuto. Per quanto riguarda la formazione della rappresentanza, due sono i punti significativi della nuova legge.

(27) Sull'*iter* di approvazione della legge elettorale calabrese e sulla sua prima applicazione v. F. DRAGO, (2005), *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Calabria nella VII Legislatura*, e *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *federalismi.it*.

(28) Non è questa la sede per ripercorrere il vivace dibattito che si è sviluppato in dottrina attorno al cd. "caso Calabria". Un eloquente esempio è offerto dagli interventi sul tema con interventi di: E. BALBONI, A. BARBERA, R. BIN, B. CARAVITA, S. CECCANTI, C. FUSARO, G. GUZZETTA, A. MORRONE, M. OLIVETTI, M. VOLPI in *www.forumcostituzionale.it*.

Il primo, e più rilevante aspetto, riguarda la soglia di sbarramento in ingresso alle forze politiche. Viene infatti esplicitamente eliminata la possibilità di superare la soglia di sbarramento per le singole liste provinciali qualora siano collegate con una coalizione che a livello regionale abbia ottenuto il 5% dei voti validi. In altre parole viene introdotto uno sbarramento secco al 4% – rispetto al 3% della normativa transitoria – per cui tutti i partiti che non riescono a ottenere una percentuale di consensi maggiore, a prescindere dal risultato ottenuto dalla coalizione cui sono eventualmente collegati, vengono esclusi dall'attribuzione dei seggi. Dal punto di vista sistemico la norma costituisce un'innovazione senza dubbio importante poiché mira a ridurre la frammentazione del quadro partitico calabrese, storicamente iperframmentato, anche se l'incidenza delle norme statutarie assume a questo riguardo un'importanza altrettanto fondamentale.

Sotto questo profilo si rilevano tuttavia problemi per quel che riguarda la formazione dei gruppi: esiste la possibilità di aggirare lo sbarramento introdotto dal sistema elettorale facendo ricorso a coalizioni elettorali destinate a dissolversi una volta entrate in Consiglio poiché il nuovo Statuto prevede un numero minimo di tre Consiglieri (pari al 6% del totale) necessario per la formazione di un gruppo consiliare (art. 27.1)⁽²⁹⁾, anche se la soglia è superabile sia nel caso in cui i gruppi siano "espressione" di gruppi parlamentari nazionali sia qualora derivino da liste che abbiano ottenuto almeno il 5% dei consensi alle elezioni.

Per questo ogni valutazione di questa innovazione va messa alla prova della prassi in un contesto più generale⁽³⁰⁾.

Dal punto di vista della riduzione della frammentazione è interessante anche la disposizione relativa al gruppo misto, che

(29) L'introduzione di un numero minimo di Consiglieri necessari per poter costituire un gruppo consiliare costituisce tuttavia una novità di rilievo del nuovo Statuto.

(30) V. il giudizio a prima lettura di A. MORELLI, *Le modifiche al sistema elettorale in Calabria: profili d'incostituzionalità?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 febbraio 2005 e le osservazioni di S. CECCANTI al Seminario di Studi "Gli Statuti regionali al traguardo: un primo bilancio", Organizzato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, Roma, 3 marzo 2005.

deve comprendere tutti i Consiglieri che non entrino a far parte dei gruppi costituiti secondo i requisiti di cui sopra. Viene infatti prevista una specifica tutela per le singole componenti che siano “emanazione” di liste che hanno partecipato alle elezioni regionali (art. 27.3), sul modello del regolamento della Camera.

Le condizioni di partenza su cui si innesta una normativa di tal genere sono, in questo caso ⁽³¹⁾, analoghe a quelle verificatesi a livello nazionale a partire dai primi anni novanta: la disposizione pare infatti volta a fronteggiare una situazione di imperframmentazione del sistema partitico – sul finire della VII legislatura il Consiglio regionale calabrese contava 23 gruppi consiliari su 43 Consiglieri regionali – tendendo a racchiudere in un unico contenitore la frammentazione e al contempo procedendo verso una semplificazione della rappresentanza consiliare. Queste disposizioni devono anche essere messe in relazione con il mantenimento del listino regionale, all’interno del quale spesso sono stati inseriti, come già accennato, candidati espressione di partiti che difficilmente avrebbero potuto superare la soglia di sbarramento prevista dal sistema elettorale allora vigente. Ciò comporta *naturaliter* una maggiore frammentazione del Consiglio, a meno che gli eletti nel listino non decidano di aderire ad altri gruppi o di dar vita a gruppi anche monocellulari ma espressione di gruppi parlamentari nazionali ⁽³²⁾. Bisogna infine rilevare che il numero dei Consiglieri è stato aumentato da 40 a 50, sempre con possibilità di seggi aggiuntivi ⁽³³⁾, il che costituisce di per sé presupposto di ulteriore frammentazione.

(31) A differenza del caso ligure, che presenta una norma analoga (art. 28.2) ma che si inserisce in un sistema partitico più strutturato (che quindi ne rende dubbia la ragion d’essere).

(32) In tal caso la norma di cui al terzo comma dell’articolo 27 dello Statuto calabrese si presenta di dubbia interpretazione in riferimento alla possibilità che Consiglieri eletti tramite il listino regionale ma non candidati anche in alcuna circoscrizione provinciale possano essere considerati come “emanazione” della lista del partito cui fanno capo, anche se questa si è presentata alle elezioni con candidati diversi.

(33) Tale possibilità, inizialmente non contenuta nella versione originale del nuovo Statuto, è stata introdotta successivamente, tramite deliberazione legislativa integrativa che ha previsto l’inserimento del comma 5 *bis* all’art. 59 (norme transitorie e finali).

Molto più timide sono invece le innovazioni dal punto di vista della rappresentanza di genere, poiché si prevede solo un generico obbligo per tutte le liste elettorali di contenere candidati di entrambi i sessi (anche uno solo), a pena d'inammissibilità.

4. Dove molto è cambiato: la nuova legge elettorale della Toscana e la disciplina delle elezioni primarie

4.1. Il caso della Toscana si segnala per la relativa audacia con la quale la classe dirigente di questa Regione (sia nelle sue componenti di maggioranza sia in quelle di opposizione) ha mostrato di sapersi avvalere dell'autonomia riconosciuta dall'art. 122 Cost. per dotarsi di una legislazione in materia elettorale che sostituisse integralmente quella transitoria, applicata, invece, con correttivi marginali o senza alcun correttivo nelle altre tredici Regioni in cui si è votato nel 2005. Per questo motivo dedichiamo alla sua analisi un apposito paragrafo.

È ben vero tuttavia che, come vedremo, la legge elettorale toscana non sovverte né la logica né il meccanismo di fondo della legge 108 del 1968, modificata dalla legge n. 43 del 1995, come integrata, infine, dall'art. 5 della l. cost. 1 del 1999 e, in particolare, la competizione elettorale diretta fra candidati alla presidenza della Regione necessariamente collegati a una o più liste di candidati al Consiglio, votabili anche disgiuntamente, con assegnazione alle liste collegate col candidato vincente, in ogni caso, di una sicura maggioranza in Consiglio (v. § 2). Ciò nonostante, la legge toscana non opera per recepimento della legge statale, con inserzione di più o meno rilevanti novelle (e – come dicono i giuristi – con *novazione della fonte*), bensì sostituendola del tutto: non solo, ma, come documenta puntualmente Floridia⁽³⁴⁾, accompagnando la nuova legge con altre disposizioni di rango primario e secondario in modo da regionalizza-

(34) V. A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in questa *Rivista*, n. 5 del 2005, pp. 737-792.

re l'intero procedimento elettorale (ad eccezione delle norme sulla formazione delle liste degli elettori), integrandolo per di più con la nuovissima disciplina delle elezioni primarie; nonché, infine, allestendo *ex novo* l'apparato organizzativo destinato, in leale collaborazione con gli organi dello Stato e ovviamente coi comuni, alla necessaria implementazione amministrativa di entrambi i tipi di elezioni (con esiti del tutto soddisfacenti). Si è così dato vita a un vero e proprio originale e funzionante *ordinamento elettorale regionale* fondato su un articolato complesso normativo e una pluralità di fonti ⁽³⁵⁾.

4.2. Due parole sul contesto politico e istituzionale nel quale l'ordinamento elettorale toscano si inserisce.

La Toscana è governata sin dal 1970 dalle sinistre, e soprattutto, come Emilia-Romagna ed Umbria, dal partito comunista e dalla forza politica che ne ha raccolta l'eredità (i DS), assai ben integrata nel territorio e con saldi agganci, com'è ovvio, in tutti gli ambiti economici e sociali, incluso il mondo accademico che da sempre non manca di fornire il suo apporto alle principali politiche regionali, prime fra tutte quelle istituzionali. Questa collaborazione ha caratterizzato anche, come le precedenti (1970-1971, 1996-1997) la fase costituente statutaria del 2000-2004.

In linea con le tradizionali politiche del partito di maggioranza, caratterizzate dalla ricerca del coinvolgimento e del consenso delle opposizioni nelle scelte istituzionali di fondo, il processo di elaborazione del nuovo Statuto e della legge elettorale è stato segnato, in Toscana più che altrove, da un alto grado di collaborazione fra tutte le forze presenti nel Consiglio regionale. Basti pensare che la Commissione speciale per lo Sta-

(35) Citiamo: la l.r. Toscana 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale); la l.r. 17 dicembre 2004, n. 70 (Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale); la l.r. 23 dicembre 2004, n. 74 (Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta) con i relativi regolamenti di attuazione e le successive leggi di modificazione.

tuto (cui era affidata anche la legge elettorale) è stata presieduta da un esponente dell'opposizione (il Consigliere Piero Pizzi).

Va inoltre segnalato il metodo applicato dalla Commissione, consistito in un originale *mix* di apporti integrati – sulla base degli indirizzi politici dettati dal Consiglio, dalla Commissione e dalle singole forze politiche – forniti da “tecnici” delle istituzioni *interni* alla struttura regionale (alti funzionari del Consiglio e della Giunta, a partire dal Segretario generale del Consiglio dell'epoca Paolo Ritzu: cd. Gruppo tecnico di supporto) ed *esterni* ad essa (i pubblicisti delle tre università toscane, soprattutto quella di Firenze, ma anche di altre università italiane: cd. Comitato tecnico consultivo) ⁽³⁶⁾.

La Commissione speciale per lo Statuto ha operato dalla seconda metà del 2000 per quattro anni fino all'aprile 2004, giungendo a presentare un documento con “prime indicazioni” sottoposto a consultazioni nel febbraio 2001 e una vera e propria “bozza [di Statuto] per le consultazioni”, includente una serie di formulazioni alternative su numerosi articoli, nel luglio 2003: su quest'ultima si è innescata la discussione titolo per titolo ed

(36) Ancor prima che venisse istituita la commissione, il Consiglio regionale aveva finanziato la pubblicazione di un'impegnativa ricerca in collaborazione col Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze, cfr. M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, III vol., Torino, Giappichelli, 2001. Non inganni il titolo: gli studi coprono tutta la materia statutaria. Il curatore di quell'iniziativa, poi, ha svolto funzioni di alta consulenza affiancando l'opera di coordinamento tecnico del Segretario generale. Più incontri e seminari con il mondo accademico si sono poi tenuti nelle varie sedi (Firenze, Pisa, Pisa S. Anna, Siena) e, una volta stesa la bozza di Statuto, ulteriori specifici incontri di consultazione – vere e proprie audizioni – la commissione ha tenuto invitando tutti i giuristi delle quattro università (10 e 31 ottobre 2003). Inoltre, a partire dal gennaio 2003, la commissione speciale ha formato un Comitato tecnico consultivo di nove “esperti” scelti su indicazione dei diversi gruppi, i quali da un lato hanno svolto un'azione di collegamento fra indirizzi politici dei gruppi consiliari e i funzionari, dall'altro un'opera di consulenza non partigiana nei confronti dell'intera commissione formulando pareri e proposte su ogni tema trattato; costoro sono anzi stati invitati a gran parte dei lavori della commissione, e non solo per rispondere ai quesiti posti via via da questo o quel componente o dalla stessa Presidenza, ma vedendosi riconoscere una sorta di facoltà di interlocuzione in aula che ha consentito di massimizzarne l'apporto. Il Comitato tecnico consultivo era composto da Abrami, Ammirati, Andreani, Benelli, Pellicci, Fusaro, Rescigno, Righi, Simoncini.

articolo per articolo conclusasi licenziando il testo per il Consiglio il 20 aprile 2004 ⁽³⁷⁾.

L'intesa *bipartisan* (l'"accordo istituzionale") che ha sorretto l'elaborazione degli atti fondamentali del nuovo assetto della Regione Toscana si è fondata sin dall'inizio su un punto fermo: nuovo Statuto e legge elettorale avrebbero dovuto costituire di fatto un *unico* progetto tendenzialmente condiviso se non in ogni suo singolo aspetto (ciò sarebbe stato impossibile) almeno nel suo complesso. Stante la ineludibile distinzione delle fonti (legge statutaria, legge regionale ordinaria), tanto più dopo le pronunce della Corte costituzionale ⁽³⁸⁾, i due progetti (Statuto, legge elettorale), per mutua garanzia, avrebbero dovuto procedere di pari passo ed essere poi varati (quasi) contestualmente: ciò è esattamente quanto è poi accaduto. La vicenda toscana conferma, al di là di ogni formalismo, il nesso strettissimo fra forma di governo e sistema elettorale e segnala quanto poco logica sia la pretesa di tenere la materia elettorale *del tutto* al di fuori degli Statuti regionali: tanto più che, nel caso specifico, la chiave di volta dell'intesa sulla materia elettorale stava di fatto in una scelta tipicamente statutaria (il numero dei componenti del Consiglio).

La Sottocommissione per la legge elettorale ha operato dal febbraio 2002 (quando essa fu costituita in seno alla Commissione speciale Statuto) all'aprile 2004. Anch'essa si è avvalsa di apporti esterni, che, data la elevata tecnicità della materia, sono risultati ancora più determinanti ai fini del risultato finale, pur nel rigoroso rispetto di indirizzi che ovviamente non potevano che essere dettati dalle forze politiche ⁽³⁹⁾.

Per quanto il processo di elaborazione di Statuto e legge elettorale sia risultato assai lungo, dato il contesto generale e

(37) Il procedimento di elaborazione dello Statuto in tutte le sue fasi è puntualmente descritto nel capitolo di PAOLO RITZU in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005.

(38) L'inevitabile riferimento è alla già richiamata C. cost., sent. 2/2004.

(39) Esperto unico della Sottocommissione e autentico "padre tecnico" della l.r. Toscana 25/2004 è stato Alessandro Chiaramonte del Dipartimento di scienza politica e sociologia dell'Università di Firenze.

quello specifico regionale, non era difficile cogliere sin dall'inizio quale sarebbe stato il necessario punto di ricaduta delle diverse strategie istituzionali ed elettorali in seno al Consiglio regionale. Il fatto è che, senza alcun dubbio, la ricerca paziente del consenso ha imposto di pagare qualche dazio al cd. teatrino della politica, il che ha appunto prodotto ritardi che altrimenti si sarebbero potuti evitare. Anche in Toscana si è dovuto far finta di tenere aperte opzioni diverse su una forma di governo in realtà ampiamente scontata, per esempio. Anche in Toscana si è per qualche tempo cercato di coltivare impossibili (perché costituzionalmente illegittime) vie di mezzo fra il modello fondato sul governo di legislatura a guida direttamente eletta (quello, oltretutto, per il quale si è sempre pronunciata la maggior forza politica regionale) e il modello alternativo in deroga di tipo strettamente consiliare (voluta da ristrette minoranze).

Ai fini che interessano questo studio basti qui dire che lo Statuto conferma la forma di governo transitoria; cerca di rafforzare al di là della mera funzione legislativa (in realtà rilevantissima dopo la riforma del Titolo V) il ruolo del Consiglio (per cui, per esempio, il programma dev'essere presentato dal Presidente contestualmente alla presentazione della Giunta ed approvato da esso)⁽⁴⁰⁾; delinea con parsimonia ma significativamente tracce di uno "Statuto dell'opposizione"⁽⁴¹⁾; richiede che i gruppi consiliari siano composti da almeno due componenti (poco più del 3% del Consiglio), prevedendo per la prima volta, sul modello parlamentare, il *gruppo misto* (art. 16 St. Toscana)⁽⁴²⁾.

(40) V. in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, i commenti agli articoli del Capo II del Titolo II dello Statuto a cura di FUSARO, MERLINI, MESSERINI.

(41) Sul punto v. i primi interventi di G.G. CARBONI, P. PETRILLO e M. RUBECHI in *www.forumcostituzionale.it*; M. RUBECHI, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2005, pp. 147-150 e il commento dello stesso autore all'art. 10 (Ruolo delle Minoranze) dello Statuto toscano, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, pp. 77-81; P. PETRILLO, *Nuovi Statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di opposizione "parlamentare"?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, pp. 829-854.

(42) Anche in Toscana è prevista una deroga: ma limitata a coloro che siano gli unici eletti di una lista presentata alle elezioni. Ciò significa che i Consiglieri che si distac-

4.3. Valutazioni simili a quelle fatte per la forma di governo, si possono fare in relazione alla legge elettorale che, pur in presenza di ipotesi alternative, ha ben presto preso la strada del modello che si è definito *incrementale*.

È interessante leggere le *Note preliminari* “tecniche” presentate a soli quattro mesi dalla costituzione della Sottocommissione per la legge elettorale⁽⁴³⁾. Da un lato tale documento testimonia la solida base culturale e scientifica con la quale in Toscana si è affrontata la questione⁽⁴⁴⁾, partendo da *a*) un’analisi dei difetti della legislazione allora vigente (v. dopo), implicito suggerimento *b*) dei possibili obiettivi da perseguire (sui quali poi le forze politiche si sono pronunciate), *c*) individuando i temi cruciali (dimensione del Consiglio, modalità di investitura del Presidente, premio, metodo di riparto proporzionale dei seggi), *d*) evidenziando i principi base indefettibili (decisività del voto, incentivazione alle coalizioni alternative cioè al cd. bipolarismo, salvaguardia del pluralismo rappresentativo ma con tendenza a limitare la frammentazione delle forze *non coalizzate*), ipotizzando tre formule diverse (v. dopo) e offrendo una puntuale valutazione del potenziale esito di ciascuna singola eventuale innovazione; dall’altro mostra come già allora erano nitidamente indicate le soluzioni che poi si sarebbero tradotte nella legge 25/2004, la quale dunque – lo si può dire – era davvero già tutta in quel documento⁽⁴⁵⁾, informato a sano realismo⁽⁴⁶⁾.

chino da un gruppo finiscono nel gruppo misto. Non esistono eccezioni, neanche, relative a Consiglieri che si richiamano a forze politiche presenti in Parlamento. V. *amplius* il commento di M. RUBECCHI agli artt. 16 (Gruppi consiliari) e 17 (Presidenti dei gruppi consiliari) dello Statuto toscano, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, pp. 102-108.

(43) Il testo cui si fa riferimento è A. CHIARAMONTE, *Note preliminari per una riforma del sistema elettorale della Regione Toscana, Paper*, Firenze 18 giugno 2002.

(44) Una proposta metodologica per riformare la legislazione elettorale (con riferimento alle leggi per la formazione del Parlamento) era in C. FUSARO, *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1991, v. il capitolo *Una logica per le riforme elettorali*, pp. 175-184.

(45) Una sola soluzione non c’era ed è stata aggiunta in corso d’opera: le candidature regionali, come dire, una sorta di microlistino che permette ai partiti specie minori di scegliere il primo o i primi due (talvolta unici) eletti.

(46) Uno dei più frequenti difetti dei propositori di riforme istituzionali ed elettorali, specie se accademici, è l’astrattezza delle ipotesi avanzate che spesso nascono

Il censimento di ciò che non andava (e non va) nella legge elettorale regionale transitoria segnalava: il cd. difetto di *monotonicità* (in due parole il fatto che a certe condizioni *più voti* davano *meno seggi*); la necessità di eventuale ricorso a *seggi aggiuntivi*; l'attribuzione del *premio*, sia pur ridotto, anche senza alcuna "necessità" con inutile sacrificio della rappresentatività; il ricorso alla lista regionale cagione di conflittualità e strumento di implicita garanzia di una maggior frammentazione (v. *supra*); una formula di attribuzione dei seggi proporzionali fondata sulle circoscrizioni provinciali cagione di provincialismo e soprattutto – nel contempo – di uno slittamento della rappresentanza a vantaggio della circoscrizione maggiore (Firenze, premiata in misura del 50% dei seggi in più rispetto alla consistenza della popolazione), a svantaggio di quelle minori (v. il caso di Massa, nella legislatura 2000-2005 priva di rappresentanza), per di più con intere province rappresentate *solo* da Consiglieri di maggioranza; forte frammentazione fra partiti; conflittualità intrapartitica causata del tradizionale ricorso alle preferenze in un contesto di crescente personalizzazione.

Quanto ai tre modelli ipotizzati essi venivano qualificati come *incrementale* (quello poi adottato quale incisiva variante della formula transitoria), *provinciale* (fondato su un'ipotesi di *proporzionale personalizzata* alla maniera della legge elettorale provinciale, ovviamente coi correttivi del premio e quant'altro), *a combinazione* (basata sulla costituzione di collegi uninominali maggioritari uniti a liste proporzionali, secondo varianti del modello Camera dei deputati, strutturalmente più adatto a sostenere sistemi di *indicazione* piuttosto che di *diretta elezione* del vertice dell'esecutivo).

La cronaca si è incaricata di dimostrare che – acquisita definitivamente la pur scontata elezione diretta del Presidente – è stato possibile, lavorando in pratica sul solo modello incrementale, perseguire la correzione di alcuni dei maggiori difetti del sistema pre-vigente, raggiungendo un esito che viene definito

nell'indifferenza se non ignoranza dei vincoli politici di cui tener conto e, in complesso, dall'incapacità di sfuggire alla tentazione della trovata originale.

“quasi Pareto-ottimale” (cioè tale da migliorare le prospettive di quasi tutti gli attori contemporaneamente), cioè la condizione di qualsiasi riforma che si desideri largamente condivisa: tutto ciò sulla base di un presupposto fondamentale, l’aumento dei seggi consiliari, il quale, al di là delle polemiche inevitabili⁽⁴⁷⁾, è poi stato inferiore a quanto immaginato nel documento del 2002 (lì si ipotizzava un Consiglio di 70 componenti, alla fine sono stati 65). Proprio l’aumento dei seggi a disposizione ha permesso di garantire i voluti pressoché unanimi consensi a soluzioni suscettibili, altrimenti, di rendere la vita difficile a talune forze politiche: una scelta sistemica in vista di obiettivi reputati degni di essere perseguiti a tal prezzo, in un’ottica non esclusivamente partigiana (per esempio permette alle minoranze di avere rappresentati in quasi tutte le realtà territoriali).

L’altro punto cruciale si è rivelato essere, come facilmente prevedibile, l’abolizione delle preferenze e il ricorso alle liste bloccate: una scelta unica in Italia, coerentemente affiancata dalla successiva nuova legislazione in materia di partecipazione degli elettori alla scelta dei candidati (cd. “primarie”). L’obiettivo in questo caso era quello di scindere i due momenti che le preferenze confondono della competizione *fra* forze politiche e *all’interno* delle forze politiche, allo scopo dichiarato di rafforzare la coesione di partiti messi sempre più in difficoltà dalle dinamiche centrifughe connesse appunto alle campagne elettorali esclusivamente individuali nell’ambito delle liste con voto di preferenza. Si trattava ovviamente di un obiettivo soprattutto per l’unica forza politica, almeno in parte, ancora organizzata secondo il modello del partito di massa che ha caratterizzato tutta la prima fase della vicenda politica repubblicana (i DS)⁽⁴⁸⁾.

(47) Non era facile spiegare all’opinione pubblica che non si poteva avere tutto, tutto insieme: legge che corregga i difetti della precedente e mantenga i principali vantaggi, consensi unanimi o quasi, nemmeno un seggio in più da distribuire per attenuare la paura del nuovo.

(48) Non a caso essa era accettata dall’altro partito più tradizionale, ancorché assai più piccolo, AN, e anche dal gruppo dirigente di Forza Italia, mentre veniva subito come un potenziale *handicap* da parte dei più diretti eredi della DC e dei partiti ad essa un tempo alleati (per i quali la mobilitazione individuale dei candidati era sempre

4.4. Diamo ora conto dei contenuti principali della l.r. Toscana 25/2004 con particolare riferimento a ciò che la rende “incrementale” cioè diversa (nelle speranze del legislatore in meglio) rispetto alla legislazione statale transitoria. Andando per punti:

a) il *premio* diventa *eventuale*, nel senso che esso è attribuito al complesso delle liste collegate col Presidente eletto solo se queste non hanno conseguito almeno il 60% dei seggi (precisamente 38) e nella misura strettamente necessaria a raggiungere tale cifra, alla condizione che i voti ottenuti abbiano superato il 45% di quelli validi; in caso diverso, la rappresentanza consiliare delle liste collegate al Presidente eletto si ferma al 55% cioè a 35 seggi (art. 17.1); con ciò si riduce fortemente il difetto di monotonicità (anche se esso non viene del tutto eliminato) e anche ogni necessità di seggi aggiuntivi;

b) in ogni caso le liste *non* collegate al Presidente eletto si ripartiscono il 35% dei seggi (cioè 22) e non meno (art. 17.2); ciò vuol dire che in nessun caso una coalizione può ottenere più di 41 seggi⁽⁴⁹⁾; si tratta di un vero e proprio *premio di minoranza* eventuale, particolarmente importante in una Regione nella quale le forze di governo dal 1970 continuano a raccogliere una quantità preponderante di consensi;

c) non esiste il listino regionale, ma i seggi eventualmente spettanti sulla base dell'art. 17 sono attribuiti come tutti gli altri (art. 19.2, 4 e 5);

d) il numero dei seggi spettanti a ciascun gruppo di *liste* (*collegate* o *non collegate* al Presidente risultato eletto) è calcolato sul voto complessivo regionale, eventualmente tenuto conto della disciplina del premio, utilizzando il metodo d'Hondt nella versione Adams, volta a garantire la rappresentanza dei partiti piccoli all'interno delle coalizioni (art. 19.2);

e) il riparto avviene solo per le liste che hanno superato lo *sbarramento* di cui all'art. 18 (esso è duplice: l'1.5% per qual-

stata strumento indispensabile).

(49) Tutto ciò partendo dai 63 seggi di cui all'art. 2.1, escludendo dunque il Presidente e il candidato non eletto arrivato primo (art. 2.2).

siasi lista collegata a candidati Presidente che abbiano ottenuto almeno il 5%; il 4% negli altri casi);

f) i primi seggi assegnati alle liste cui spettano sono quelli dei *candidati regionali* i quali capeggiano tutte le liste circoscrizionali provinciali in numero di uno o due (art. 8.3); ciò permette ai gruppi dirigenti dei partiti minori di scegliere i primi due eletti;

g) non è ammessa la presentazione di liste in meno di sei delle dieci circoscrizioni provinciali (art. 8.7): ciò evita la proliferazione di liste al solo scopo di moltiplicare i controllati *candidati regionali* ed inoltre limita le liste strettamente localistiche e provinciali;

h) in sede di riallocazione dei seggi alle circoscrizioni provinciali è prevista una serie di accorgimenti per far sì che *in ogni caso* ogni circoscrizione provinciale abbia *almeno un eletto* (art. 22);

i) tutti i candidati alla carica di Presidente della Giunta entrano in Consiglio, accanto al candidato proclamato eletto e al primo non eletto, purché siano collegati ad almeno un gruppo di liste che abbia ottenuto seggi (art. 20): in ogni caso ad essi è riservato l'ultimo (se del caso, l'unico) dei seggi assegnati;

l) resta il voto cd. *disgiunto* (candidato Presidente, lista di candidati provinciali e regionali);

m) la promozione della parità è affidata a un duplice meccanismo: ciascuna lista provinciale non può contenere più di due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso genere (art. 8.4); se vengono indicati due candidati regionali, ciascun genere deve essere rappresentato (art. 10.2). La sanzione è l'esclusione dalla consultazione elettorale (art. 5.1. e) l. r. 74/2004)⁽⁵⁰⁾.

4.5. A differenza della legge elettorale, la legge 70/2004 in materia di partecipazione dei cittadini alla selezione dei candidati (Presidente, regionali e provinciali) ha avuto un *iter* piuttosto

(50) Non c'è confronto, come si vede, specie per le conseguenze dell'inottemperanza, con le disposizioni in materia delle altre leggi elettorali regionali. Nelle elezioni del 2005 l'esito si è visto: la rappresentanza delle donne nel Consiglio toscano sfiora oggi il 25%.

sto accelerato, per certi aspetti lo si potrebbe definire addirittura affrettato, di soli sei mesi circa: tale osservazione vale ancor più se si riflette sulla circostanza che – in materia – non vi erano esperienze legislative alle quali rifarsi. Quanti in passato avevano lavorato all'ipotesi di istituire primarie per legge avevano dovuto confrontarsi con problematiche non da poco. Segnaliamo in particolare: *a)* la scelta in ordine all'elettorato attivo (da estendersi a tutti gli elettori? da limitarsi e, nel caso, come?); *b)* l'individuazione dei soggetti promotori delle candidature e il numero di esse; *c)* le modalità di votazione; *d)* gli effetti giuridici da attribuire all'esito della votazione (natura *rigidamente vincolante*, solo *tendenzialmente vincolante* o *non vincolante*?); *e)* la connessa obbligatorietà di forme di coinvolgimento degli elettori nella selezione dei candidati.

La legge toscana, specie nella sua primitiva versione, poi modificata dalla l.r. 27 gennaio 2005, n. 16⁽⁵¹⁾, costituisce un tentativo di compromesso fra istanze di apertura agli elettori, in parte indotte dalla abolizione delle preferenze nella legge 25/2004 e il timore di interi partiti o di parti di partiti (inclusi gli stessi DS) di perdere il controllo della fondamentale funzione di selezione e presentazione delle candidature. La riprova di ciò sta sia in una serie di disposizioni puntuali (v. dopo) sia nella scelta iniziale di disciplinare ben tre modalità distinte di partecipazione: *i)* l'elezione primaria *aperta* a tutti gli elettori; *ii)* l'elezione primaria *semiaperta* con voto limitato ai soli elettori iscritti in appositi *albi* formati dai soggetti presentatori delle candidature; *iii)* la primaria *interna di partito* secondo regole fissate da ciascun soggetto, ma rispondenti a requisiti minimi dettati dalla legge e "certificate" pubblicisticamente.

La seconda modalità è stata poi abolita (in certa misura "fondendola" con la terza) per la difficoltà di tutelare adeguatamente i dati personali, anche sensibili, che sarebbe stato necessario

(51) Indotta soprattutto dalla valutazione critica dell'autorità Garante della protezione dei dati personali sull'ipotesi di schede distinte per ogni soggetto presentatore di candidati (art. 10.3), nonché sull'ipotesi di "albi" di elettori costituiti dai soggetti presentatori ed eventualmente trasmessi agli uffici elettorali comunali (art. 4): questi riferimenti sono alla versione originaria della legge.

raccogliere e trattare (gli “albi” ci sono ancora ma vengono istituiti e gestiti da ciascun soggetto al proprio interno).

Accentrando la nostra attenzione sulle primarie aperte, i punti chiave della legge sono questi:

a) l'elettorato attivo e passivo è riconosciuto a *tutti* gli elettori (art. 3);

b) possono presentare candidature (con numero di firme pari a quelle previste dall'art. 11 legge 25/2004) tutti “i soggetti che intendono presentare liste elettorali” ma *solo* se lo fanno in almeno sei circoscrizioni provinciali (art. 2); non sono previste candidature per cd. *dal basso*;

c) è previsto un *numero* minimo piuttosto ridotto di *candidati alla candidatura* (art. 5: per la presidenza, da due a tre; per i candidati regionali, da due a dieci; per i candidati circoscrizionali da uno in più al doppio dei candidati che possono poi essere effettivamente presentati); ciò accresce il controllo del processo di selezione da parte dei promotori e – di fatto – riduce il concorso dell'elettorato alla definizione dell'ordine in lista senza permettere una vera e propria scelta dentro-fuori (almeno se i promotori si avvalgono della facoltà di presentare un solo candidato alla candidatura in più dei candidabili...);

d) sono previste norme a garanzia della promozione di genere (ordine alternato, non più di due terzi del medesimo genere), ma *non* per la carica di Presidente (per la quale si possono presentare tre donne o tre uomini) (artt. 5.2, 3, 5, 7);

e) i soggetti presentatori integrano le candidature con *i*) un regolamento di autodisciplina della campagna elettorale (con sanzioni per i candidati non vi si attengano); *ii*) la previa indicazione delle cause che possono giustificare una successiva esclusione dalla candidatura; *iii*) i criteri cui si atterranno nell'applicare i principi di un'equa rappresentanza di genere; *iv*) il pagamento di una modesta cauzione di cinquemila euro (art. 7);

f) è previsto un complesso di disposizioni organizzative che ci si limita a segnalare: *i*) modalità e criteri di costituzione delle sezioni elettorali; *ii*) individuazione delle sedi (con implicita esclusione delle scuole); *iii*) previsione, per i componenti delle

sezioni, di un compenso uguale a quello previsto per le elezioni regionali (art. 9); eventuale ricorso a postazioni elettroniche (art. 10.1); scheda unica per tutti i soggetti presentatori (l'elettore può selezionare solo all'interno di un soggetto presentatore esprimendo un voto solo) (artt. 10.2 e 11);

g) è istituito – primo modesto esempio di autorità indipendente in materia elettorale – un *Collegio regionale di garanzia elettorale* composto di tre membri eletti dal Consiglio a maggioranza dei due terzi (art. 15), il quale *i*) decide i ricorsi sulle graduatorie dei candidati; *ii*) rende note le graduatorie definitive; *iii*) decide se restituire o no la cauzione versata ai presentatori; *iv*) verifica la rispondenza dei documenti presentati dai soggetti promotori (art. 14.3);

f) la restituzione della cauzione, resa pubblica, avviene a condizione che i presentatori abbiano poi recepito, nella formazione delle liste, la graduatoria emersa dalla primaria ovvero vi si siano allontanati “ai fini esclusivi del rispetto delle quote di genere previste dalla legge” o escludendo candidati a titolo di sanzione o precauzione ai sensi delle regole depositate si dal primo momento (v. lett. *e.ii*) (art. 15.3): dunque la scelta del legislatore toscano è stata quella di non imporre una rigida recezione dell'esito delle primarie ma di limitarsi a prevedere – con la non restituzione della (piccola) cauzione presentata – una sorta di avvertenza (da parte di un autorità indipendente) all'opinione pubblica del mancato rispetto del risultato della primaria, affinché gli elettori possano valutare se giustificato o no⁽⁵²⁾.

(52) I Ds, unica forza politica ad essersi avvalsa delle primarie per i candidati circoscrizionali, sono incorsi nel 2005 nella non restituzione della cauzione: e ciò per la semplice ragione che dopo le primarie quel partito decise di non presentarsi autonomamente ma solo in liste di coalizione, nelle quali – ovviamente – l'ordine fissato dalla primaria non poteva essere confermato se non in relazione ai posti messi a disposizione dei Ds (scelta politica che il Collegio regionale non poteva prendere in considerazione data la formulazione della legge, la quale è stata fatta, ragionevolmente, immaginando che al momento delle primarie le forze politiche sappiano come si presenteranno di lì a poche settimane! Presupposto che, nel non ancora consolidato sistema partitico italiano, evidentemente, può non verificarsi...).

4.6. Le risultanze dell'applicazione della nuova legislazione elettorale toscana andranno misurate nel tempo, e del resto farlo non è compito da giuristi. Che la macchina organizzativa in larga misura nuova ed autonoma abbia funzionato, è un dato di fatto; che la partecipazione, nonostante l'assenza delle preferenze, sia scesa non oltre (e forse meno) di altre Regioni nelle quali le preferenze sono rimaste, è un altro elemento certo, così come il dimezzamento – grazie a un sistema di votazione semplificato – delle schede nulle (un esito non da poco). Che le primarie debbano essere riviste in condizioni “normali”, sembra pure pacifico (un solo soggetto se n'è avvalso e per Giunta pretendendo di ritirarsi a 48 ore dal voto per la candidatura alla presidenza; un solo soggetto se n'è avvalso estesamente per le candidature circoscrizionali, ma poi ha deciso di confluire con altri soggetti): ciò ha inciso su una partecipazione (circa 150.000 elettori) – comunque rispettabile se misurata con le tradizionali procedure di selezione interne di partito – e ha messo alla frusta la possibilità effettiva di garantire la segretezza delle opzioni partitiche degli elettori partecipanti (la scheda era unica, ma anche il soggetto presentatore era uno solo!); infine, quel partecipante ha anche ritenuto opportuno non sottoporre a primarie le candidature regionali (riservandosele integralmente) e compiere qualche piccola deroga all'ordine stabilito – per i candidati circoscrizionali – dal voto popolare.

Resta il fatto che l'esperienza toscana si staglia nettamente fra tutte le altre, il che apparirà evidente a chi ha avuto la pazienza di seguirci: essa da un lato “riesce a coniugare l'obiettivo della difesa del pluralismo partitico [...] ed il consolidamento di un assetto bipolare [...]” (come ammette un suo critico finissimo, ma troppo severo) ⁽⁵³⁾, dall'altro corregge o-

(53) L'analisi di gran lunga più attenta della nuova legislazione toscana è quella offerta nel lungo saggio di G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana*, pubblicato in due tappe, in *Dem. Dir.*, n. 4/2004, pp. 199-218 e n. 1/2005, pp. 193-216. Dar conto di tutte le osservazioni lì formulate non è possibile; in alcuni casi si trattava di timori infondati (che la legge non promuovesse sufficientemente le pari opportunità o che l'assenza delle preferenze potesse causare un rilevante calo di partecipazione), in altri di osservazioni condivisibili e confermate dai fatti (un complesso normativo edificato ad uso soprattutto dei gruppi dirigenti che l'hanno voluto; una

biettivamente i principali difetti ascritti alla legislazione transitoria. Fa poco contro la frammentazione? È vero, ma poco è meglio di niente, e del resto vale il discorso fatto per l'aumento dei seggi in Consiglio: non tutti gli obiettivi possono essere contestualmente perseguiti, compito del legislatore è ordinarli secondo dichiarate priorità e poi scegliere. Questo, soprattutto con l'abolizione delle preferenze, con il sistema di quote rosa adottate (aspetti, si badi bene, connessi) e con l'istituzione delle primarie, è appunto ciò che in Toscana si è provato a fare.

5. Dove poco è cambiato ma qualcosa stava per cambiare: Abruzzo e Marche di fronte all'impugnativa governativa

La panoramica delle nuove leggi elettorali non sarebbe esaustiva se omettessimo un cenno anche alle leggi di due altre Regioni che, per motivi diversi, non hanno potuto tuttavia votare applicandole, nonostante il loro *iter* di approvazione fosse concluso.

Richiamiamo, innanzitutto, le vicende della legge elettorale abruzzese⁽⁵⁴⁾. Questa Regione era stata infatti la prima ad introdurre una disciplina elettorale di parziale recepimento della normativa statale e di modifica di alcune delle sue parti, senza che nessuna delle altre due fonti chiamate ad intervenire sulla materia – Statuto e legge statale di principio – fossero entrate in vigore⁽⁵⁵⁾. La legge n. 1 del 2002 fu tuttavia dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 196 del 2003, con la quale da un lato, come ricordato in precedenza, è stata considerata legittima la tecnica del recepimento parziale

limitata capacità di contenere la frammentazione; una legge sulle primarie che allarga la partecipazione, ma lo fa con qualche cautela e qualche scappatoia di troppo, e non senza qualche rischio di cd. "precompetizione elettorale" non apprezzata dalla Corte costituzionale, v. sent. 83/1992). Si può anche consultare lo studio a cura di F. MARCELLI dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali del Senato, *Le elezioni regionali del 2005, Regione per Regione*.

(54) Ricostruite da M. TOGNA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Abruzzo nella VII Legislatura (2000-2005)*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2005.

(55) Cfr. *supra* (§ 1).

– con modifiche – della legislazione statale, e dall’altro è stato limitato l’ambito di intervento del legislatore regionale in mancanza di uno Statuto entrato in vigore, poiché a questi è demandata la definizione della forma di governo regionale, che “condiziona inevitabilmente, in parte, il sistema elettorale per l’elezione del Consiglio” (sent. n. 196 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*) e poiché l’art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 detta una disciplina transitoria destinata a venir meno solo dopo l’approvazione *sia* dello Statuto *sia* della legge elettorale regionale. Per questi motivi, aggiunse la Corte, fintantoché non sarà approvato il nuovo Statuto regionale, sono “esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio [...] 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” (*ibidem*). La compressione degli spazi di manovra del legislatore regionale in mancanza di un nuovo Statuto è stato appunto il motivo che ha portato il governo ad impugnare la legge n. 42 del 2004, approvata dal Consiglio regionale abruzzese come integrazione alla legge n. 1 del 2002⁽⁵⁶⁾. La legge è stata impugnata il 28 gennaio 2005, inducendo il Consiglio al varo di una legge di abrogazione della l.r. n. 1 del 2002 con la quale sono state salvate esclusivamente le cd. quote rosa, prevedendo che nelle liste provinciali ogni singolo genere non potesse essere rappresentato in un numero superiore al 30% (cfr. l.r. n. 9 del 2005)⁽⁵⁷⁾ e

(56) L’*iter* consiliare di approvazione dello Statuto abruzzese si era in realtà già concluso con l’approvazione in seconda lettura del 21 settembre 2004. In seguito tuttavia all’impugnativa governativa del 4 novembre successivo (che lamentava l’incostituzionalità di diverse ed eterogenee norme del testo) il Consiglio ha deciso di riavviare l’*iter* approvando l’articolato in prima lettura (il 9 novembre) con un testo identico, ma espungendo o modificando le disposizioni impuginate dal Governo. Il nuovo procedimento di approvazione dello Statuto non è poi stato portato a termine prima della fine della legislatura.

(57) In realtà le quote della l.r. n. 42 del 2004 sono state modificate lievemente: era infatti prevista una soglia minima di un terzo, ridotta poi al 30%.

facendo sì che il Governo, il successivo 18 febbraio 2005, rinunciasse al ricorso.

Per rendere più completa la panoramica dei contenuti anche del dibattito che è ruotato attorno alla ridefinizione delle leggi elettorali regionali, ci soffermeremo brevemente sulle principali novità che la l.r. n. 42 del 2004 avrebbe introdotto, se si fosse potuta applicare in seguito all'entrata in vigore in tempo utile del nuovo Statuto. La legge prevedeva infatti una rimodulazione del premio di maggioranza peculiare nel panorama comparatistico. Oltre all'abolizione del listino regionale – alla stregua di quanto hanno già disciplinato la Puglia e la Toscana – veniva previsto un tetto massimo del 60% dei seggi, raggiunto il quale sarebbe variata l'entità del premio di maggioranza da attribuire alla lista o coalizione di liste collegate al candidato alla presidenza risultato vincitore. Più in dettaglio, nel caso in cui la coalizione non avesse raggiunto il 60% dei seggi in palio in seguito all'attribuzione dei seggi con il metodo proporzionale, il premio di maggioranza da assegnare si sarebbe dovuto considerare in linea teorica pari al 20%, ma i seggi aggiuntivi di cui era composto si sarebbero dovuti attribuire fino al raggiungimento della soglia del 60% dei seggi disponibili, raggiunta la quale gli ulteriori seggi utili (fino cioè al 20% del premio) sarebbero stati da assegnare alle liste non collegate con il candidato vincitore. Nel caso in cui, invece, la coalizione fosse riuscita ad ottenere una quota pari o superiore al 60% dei seggi già con la parte proporzionale, non si sarebbe proceduto all'attribuzione di alcun tipo di premio di maggioranza, ridistribuendo il 20% tra tutte le liste presentatesi nelle circoscrizioni provinciali.

Analoghe considerazioni, per quanto riguarda il procedimento di approvazione, possono essere fatte per la Regione Marche: anche in questo caso la legge elettorale n. 27 del 2004 è stata impugnata dal Governo perché avente contenuto eccedente aspetti di dettaglio in mancanza di uno Statuto entrato in vigore⁽⁵⁸⁾. A differenza dell'Abruzzo tuttavia la Regione è intervenuta

(58) V. amplius A. RODANO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VII Legislatura (2000-2005)*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2005.

con una successiva legge, la n. 5 del 2005 con la quale non ha abrogato la precedente, ma ha previsto – tranne per alcune disposizioni tra cui quelle relative alle quote di genere – il rinvio dell'applicazione di essa al momento dell'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale ⁽⁵⁹⁾ (tale formula è la stessa impiegata dal legislatore toscano della l.r. Toscana 25/2004). In questo caso, quindi, siamo di fronte ad una legge elettorale *già approvata e vigente*, che verrà applicata per la prima volta solo in occasione delle elezioni della prossima legislatura regionale (lo Statuto è nel frattempo entrato in vigore).

Quanto ai suoi contenuti, con la legge elettorale marchigiana viene abolito il listino regionale, sostituito da un premio di maggioranza che prevede l'assegnazione di una quota garantita di seggi alla coalizione collegata al candidato Presidente che abbia ottenuto il maggior numero di consensi comunque pari a 25 seggi (più il Presidente) sui 43 totali ⁽⁶⁰⁾. Una seconda rilevante peculiarità della legge marchigiana è l'abolizione del voto disgiunto a pena di nullità del voto ⁽⁶¹⁾: si tratta di una novità che con tutta evidenza punta al ridimensionamento possibile, pur nell'elezione diretta, della personalizzazione del voto sulla figura presidenziale, nel tentativo di rilanciare il ruolo dei partiti politici. Interessante è pure il "ribaltamento" (rispetto alla normativa transitoria) del criterio di applicazione della soglia di sbarramento prevista per l'accesso delle liste al riparto dei seggi: la soglia, per le coalizioni, è pari al 5% dei voti espressi per la coalizione, ma viene meno per quella delle liste coalizzate che abbia ottenuto a livello circoscrizionale più del tre per cento dei voti.

(59) La Corte costituzionale ha respinto le questioni di costituzionalità sollevate dal governo con la sent. n. 3 del 2006, facendo salvo, per quello che qui rileva, l'art. 25 della l.r. n. 27 del 2004, così come modificato dall'art. 1 della successiva l.r. n. 9 del 2005, che sottoponeva l'applicabilità delle disposizioni della legge elettorale marchigiana all'entrata in vigore dello Statuto.

(60) Il Presidente della Giunta fa parte del Consiglio regionale (art. 7.1 St. Marche) assieme a 42 consiglieri (art. 11.2 St. Marche), per un totale di 43 membri. V. sul punto la sent. n. 3 del 2006 della Corte costituzionale.

(61) Una particolarità che la accomunava con il progetto di legge piemontese, che non è stato approvato. V. nota 63.

Con riferimento alle cd. “quote rosa” la normativa marchigiana fissa la stessa condizione contenuta nella l.r. Abruzzo n. 42 del 2004: prevede cioè che in ogni lista non possano essere presenti, a pena d’inammissibilità, più di due terzi di candidati dello stesso genere. In questo caso, rispetto a norme analoghe previste dalle leggi elettorali laziale e pugliese, la disposizione è rigida, cioè obbliga le liste al rispetto delle quote in ogni circoscrizione in cui si presentano, senza possibilità di compensazione a livello regionale. Come norma transitoria per le elezioni regionali del 2005, la l. n. 5 del 2004 contiene invece, sul modello calabrese, un generico obbligo per tutte le liste circoscrizionali di rappresentare entrambi i sessi a pena di nullità.

Come si è visto, le due normative non entrate in vigore prevedono una struttura del premio di maggioranza sostanzialmente diversa da quella della normativa transitoria, il che dovrebbe concorrere a ridurre la frammentazione indotta dall’impiego del listino e ad arginare i problemi derivanti dalla monotonicità della precedente normativa. Allo stesso tempo, tuttavia, anche in questi ordinamenti regionali sono assenti o deboli le norme tese a semplificare il quadro politico, tramite l’introduzione di disincentivi alla formazione di nuove forze politiche o allo scissionismo sia extraconsiliare sia consiliare⁽⁶²⁾. Nulla impedisce efficacemente, infatti, la formazione di microgruppi, anche monocellulari⁽⁶³⁾.

(62) Per quanto riguarda l’Abruzzo, si fa ovviamente riferimento allo Statuto non ancora entrato in vigore, di cui alla nota 57.

(63) Si può completare il discorso ricordando che, per quanto riguarda i progetti di legge elettorale non approvati, un testo organico può essere considerato quello piemontese: cfr. proposta di legge n. 547 del 10 luglio 2003 (dell’opposizione dell’epoca) poi unificata in commissione con la proposta di legge n. 654 aventi come firmatari membri della maggioranza, e licenziata a maggioranza il 29 luglio 2004, senza essere però approvata successivamente dal Consiglio. Non risulta ripresentata nella nuova legislatura.

6. Conclusioni

Solo due parole a mo' di sintesi finale: anche perché nemmeno il più benevolo degli osservatori, nella vicenda delle nuove regole per la formazione della rappresentanza nelle Regioni che abbiamo qui cercato di raccontare, riuscirebbe a rilevare tracce di operoso fervore da parte di legislatori decisi a dimostrare quanto opportuno sia stato, da parte del costituente del 1999, riconoscergli nuovi e importanti ambiti di autonomia.

Tutto il contrario, fino al caso – ai nostri occhi incomprensibile e sorprendente – della più grande Regione italiana, una delle più prospere e avanzate dell'intera Unione europea, la Lombardia, la cui classe dirigente, dopo sei anni, senza imbarazzo apparente, ha mostrato di ritenere inutile o almeno non necessario produrre il suo nuovo Statuto e la sua nuova legge elettorale. Naturalmente l'introduzione di una legge elettorale diversa da quella attualmente vigente non era una scelta obbligatoria, essendo possibile, per esempio, recepire il sistema elettorale vigente⁽⁶⁴⁾, qualora la classe politica regionale se ne ritenga paga (restando comunque da promuovere la rappresentanza di genere). Tuttavia, ben più grave è la mancata approvazione dello Statuto regionale, non tanto per motivi politici, ma per l'inadeguatezza conclamata degli Statuti approvati prima dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

Qualche attenuante poteva anche esserci: la presenza di vincoli oggettivi seminati da un legislatore costituzionale meno generoso di quanto potesse apparire, la giurisprudenza sparagnina della Corte, una tardiva legge statale di principi. Ma tutto ciò non basta. Tanto più che, rare eccezioni a parte, la sorprendente Lombardia è stata solo la punta dell'*iceberg* di un'indifferenza (o anche di un'incapacità?) diffusa e condivisa dai dirigenti di Regioni diversamente collocate politicamente e geograficamente. Naturalmente non è facile coniugare bipolarismo, stabilità,

(64) Negli ordinamenti a carattere federale i sistemi elettorali degli enti sub-nazionali sono per lo più omogenei tra loro, se non identici. Nel caso italiano la legislazione toscana non fa eccezione, poiché è vero che istituisce un vero e proprio ordinamento elettorale nuovo, ma senza stravolgere l'impianto della normativa transitoria.

maggior omogeneità programmatica, tutela del pluralismo, promozione della parità e tutela rigorosa delle posizioni precostituite, obiettivi non facilmente compatibili fra loro: si tratta di scegliere e ciò può – Dio non voglia – costare qualcosa in termini di prospettive individuali di breve periodo. Proprio perché la legislazione elettorale è un po' la *loi matrice* (CORMENIN) di un sistema politico, porvi mano è una fatica e un rischio.

La verità forse è che dopo un quindicennio di riforme politiche sempre contrastate e perciò riuscite a mezzo, qualche volta non riuscite affatto, e qualche altra neppure tentate, v'è come un sentimento generalizzato di spossatezza cui neppure chi si è assunto il compito di guidare la propria comunità di riferimento sfugge. A meno che non fossero giustificati i timori di quello studioso al quale sembrava di cogliere nell'atteggiamento di alcuni Presidenti la convinzione secondo la quale meglio nessun nuovo Statuto che uno Statuto che puntasse a un qualche riequilibrio a vantaggio dell'assemblea rappresentativa⁽⁶⁵⁾.

(65) Il riferimento è a M. OLIVETTI e alle preoccupate conclusioni del suo saggio *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 495. Questo Autore denunciava allora anche una tiepidezza "di sinistra" verso nuovi Statuti che avrebbero potuto ispirarsi a una cultura costituzionale diversa da quella che ispirò la Carta del 1947: un timore rivelatosi però infondato.