

1. Nell'ultimo ventennio di storia repubblicana non v'è materia che più di quella delle regole elettorali abbia animato la battaglia delle idee sul terreno della vita politica nazionale e, al tempo stesso, abbia coinvolto i cittadini anche mediante plurime consultazioni referendarie.

Oggi, avendo attivamente partecipato a quelle battaglie, sono chiamato a discutere del progetto della nuova legge elettorale regionale.

So che quel progetto, se trasformato in legge, definirà il fondamentale diritto di cittadinanza di eleggere e di essere eletti Presidente della Giunta e Consigliere regionale; e che, dunque, sono in gioco le modalità di selezione della classe politica dirigente e, per ricaduta, la qualità delle leggi e delle deliberazioni regionali.

E' forte, dunque, la spinta che, da cittadino consapevole, avverto a discutere sul piano politico le scelte di fondo – abolizione del listino, divieto di voto disgiunto, premio di maggioranza – che il disegno di legge opera.

So, però, che sono stato chiamato a partecipare a questo convegno in quanto giurista.

Disporrò, dunque, le poche considerazioni che mi appresto a svolgere su un piano essenzialmente tecnico.

2. L'entrata in vigore, nel gennaio 2007, dello Statuto Regionale ha attribuito alla Regione Abruzzo il potere di legiferare *optimo iure* in materia di sistema elettorale, di incompatibilità ed ineleggibilità, nel rispetto dei principi generali stabiliti dalla L. 165/2004 nel

rispetto delle norme della Costituzione ed in coerenza con lo Statuto.

Il progetto di legge in esame regola la sola materia dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale e non interviene nella materia della ineleggibilità e della incompatibilità, già disciplinata dalla L.R. 51/04.

Certo sarebbe auspicabile un'unica legge regionale (una sorta di testo unico) regolativa di tutte le materie testé indicate raccogliendo l'indicazione che in tal senso sembra fornire l'art. 14, comma V°, del nuovo Statuto Regionale.

Ne guadagnerebbe l'organicità e l'accessibilità della fonte e si potrebbe cogliere l'occasione per una revisione del sistema della ineleggibilità ed incompatibilità che la L.R. 51/04 disciplina in termini tradizionali e, perciò, inadeguati a neutralizzare i conflitti di interesse che, oramai in forma epidemica, impestano le istituzioni politiche ed economiche contemporanee.

Su una linea meno ambiziosa si potrebbe comunque revisionare la normativa della L. 51/04 adeguandola al principio di parallelismo tra le cause di ineleggibilità sopravvenute e quelle di incompatibilità ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 277 dello scorso 18 ottobre.

3. L'art. 6 del vigente Statuto della Regione Abruzzo assicura la *“effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive”*.

Il profilo della effettività e parità di accesso costituisce il tratto caratterizzante della disposizione statutaria.

Esso impegna il legislatore regionale ad evitare meccanismi

normativi che l'esperienza empirica ha dimostrato, con ogni possibile evidenza, non in grado di perseguire, sul piano fattuale e concreto (tale è quello in cui opera il principio di effettività) una (tendenzialmente) paritaria presenza delle donne nelle istituzioni rappresentative, quale, in particolare, la regola, già negativamente sperimentata e riprodotta nell'art. 1, comma 4 del progetto di legge in esame, per cui *“nella lista provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati”* in difetto, peraltro, di una esplicita sanzione di inammissibilità della lista medesima (v. il successivo art. 13).

Registro, su questo punto, una grave incoerenza rispetto allo Statuto e un palese disimpegno del legislatore regionale.

La effettiva parità di accesso delle donne al Consiglio Regionale può essere realizzata attraverso la soluzione adottata dalla legge elettorale della Campania ed asseverata dalla sentenza costituzionale n. 40 del 2010: doppia preferenza di genere.

Tale soluzione, del resto, è stata fatta propria dal disegno di legge per le elezioni comunali licenziato dal Consiglio dei Ministri nella seduta dello scorso 7 aprile.

4. Il confronto tra l'art. 22, comma 1°, del progetto di legge in questione e l'art. 14, comma 4°, dello Statuto regionale pone un problema di coordinamento.

Il primo comma dell'art. 22 del progetto di legge (articolo dedicato alla convalida degli eletti) prevede espressamente che l'elezione dei componenti il Consiglio Regionale non possa essere convalidata prima che siano trascorsi quindici giorni dalla

proclamazione.

Il comma 4 dell'art. 14 del nuovo Statuto Regionale, peraltro, dal canto suo dispone che il Consiglio tenga la sua prima seduta tra il 10° e il 20° giorno dalla proclamazione.

Orbene, risulta di tutta evidenza che la disposizione del progetto di legge, procrastinando la convalida successivamente al decorso di quindici giorni dalla proclamazione, di fatto impedisce l'utile insediamento del Consiglio tra il 10° e il 14° giorno dalla proclamazione, come invece pure consentito dal nuovo Statuto, ponendosi in tal modo in discrasia con lo stesso.

5. Da ultimo, ancora in tema di rapporto tra Statuto e legge elettorale regionale, sembra doversi segnalare l'esigenza di prestare la dovuta attenzione all'art. 2 dello Statuto ai sensi del quale: *“Nei sei mesi antecedenti la scadenza della legislatura, il Consiglio non può adottare né modificare leggi in materia elettorale e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere.”*

Benché la scadenza della legislatura in corso sia ancora piuttosto di là da venire, risulta necessario, alla luce della richiamata previsione statutaria, far sì che il percorso del progetto di legge si concluda, con l'eventuale approvazione e promulgazione, in anticipo rispetto al fatidico termine semestrale appena menzionato.

6. Altro aspetto problematico sul quale corre l'obbligo di soffermarsi appare quello del coordinamento tra le disposizioni del progetto di legge e quelle dedicate alla materia elettorale dal Codice del Processo Amministrativo entrato in vigore lo

scorso anno.

Il progetto di legge, in effetti, risulta essere stato concepito prima della pubblicazione ed entrata in vigore del Codice del Processo Amministrativo, sicché pare evidente che non possa aver tenuto conto di una normativa sopravvenuta.

Al riguardo, sia pure ad un sommario esame, se particolari problemi eliminazione di liste o candidati sono disciplinati all'art. 13, mentre il successivo art. 14 disciplina le Operazioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale conseguenti alle decisioni sull'ammissione delle liste, oltre che la stampa dei manifesti con le liste dei candidati, l'affissione delle stesse e la stampa delle schede elettorali.

Un primo problema (ma, forse, da imputarsi più che altro al tenore della disposizione del Codice del Processo Amministrativo) che si pone, allora, è anzitutto di individuare quale sia il provvedimento di esclusione concretamente impugnabile al cospetto del T.A.R., ovvero se già quello degli Uffici Centrali Circostrizionali oppure se solo quello dell'Ufficio Centrale Regionale, concepito dall'art. 13 per decidere sui reclami proposti contro decisioni degli Uffici Centrali Circostrizionali.

Altro potenziale problema appare costituito dal fatto che l'art. 14 del progetto di legge, al comma 1, prevede che l'Ufficio Centrale circoscrizionale, scaduto il termine per la presentazione dei ricorsi (non giurisdizionali) o, nel caso in cui sia stato presentato reclamo, ricevuta la comunicazione dell'Ufficio Centrale Regionale, proceda nelle ulteriori operazioni; senza

considerare, però, l'ipotesi di presentazione di eventuali ricorsi al T.A.R. e la necessità di attendere la loro sollecita definizione secondo il rito accelerato contemplato come visto dall'art. 129 del Codice del Processo Amministrativo.

7. Si segnala, infine, l'impatto che sulla stessa architettura del progetto di legge elettorale produce il sopravvenuto art. 14 del D.L. n. 138/2011 (conv. in L. 148/2011) che ha ridotto drasticamente il numero dei Consiglieri regionali in rapporto al numero degli abitanti.

Sulla base di questa innovazione normativa in Abruzzo i Consiglieri Regionali dovrebbero essere 30, escluso il Presidente, in luogo dei 42, Presidente questa volta incluso, contemplati dal progetto di legge oggi in commento.

Ora, in disparte ogni discorso sulla costituzionalità della disposizione introdotta con la manovra di fine estate (che, in effetti, sembra invadere un campo riservato all'autonomia regionale), non può essere revocato in dubbio che l'eventuale decisione di mantenere comunque fermi i 42 consiglieri totali previsti nel progetto di legge precluderebbe, con tutta probabilità, ad una lunga *impasse* derivante dal pressoché inevitabile contenzioso col Governo.

Sicché lo scotto da pagare sarebbe molto alto.

L'adeguamento alla sopravvenuta disposizione statale d'altro canto, comporterebbe, di necessità, una rimediazione su scelte di fondo che caratterizzano il disegno di legge elettorale oggetto della nostra riflessione: premio di maggioranza e clausola di

sbarramento.

Il drastico taglio di seggi operato dalla legge statale, infatti, risulta obiettivamente incompatibile con le attuali previsioni in argomento che presuppongono un numero di seggi ben superiore da assegnare. La garanzia di rappresentatività delle minoranze e di governabilità, dunque, andrebbero radicalmente rimodulate.

Franco Sabatini