

Pescara, 28 ottobre 2011, Seminario su "La nuova legge elettorale"- Intervento del consigliere Lorenzo Sospiri, Presidente della *Commissione Speciale per la legge elettorale e per le modifiche e l'attuazione dello Statuto*" del Consiglio regionale dell'Abruzzo

Saluto e ringrazio la Giunta regionale per averci offerto l'occasione per approfondire alla presenza di una platea allargata un argomento, quello della nuova legge elettorale regionale, di cui stiamo discutendo ampiamente nella Commissione consiliare speciale da me presieduta e dedicata, appunto all'esame della legge elettorale, oltre che delle modifiche e dell'attuazione dello Statuto regionale.

Il mio intervento di oggi mira sostanzialmente ad illustrare le scelte di fondo che sono sottese al progetto di nuova legge elettorale da me presentato in Consiglio regionale.

Preliminarmente ritengo opportuno descrivere brevemente anche il metodo con il quale abbiamo affrontato i lavori in Commissione a partire dalla sua istituzione avvenuta nel luglio del 2009.

Consapevoli dell'importanza e della delicatezza delle materie di competenza della Commissione stessa, abbiamo impostato i lavori tenendo conto che siamo chiamati a dettare regole - e ciò vale non solo per le modifiche statutarie ma anche per la legge elettorale - destinate a durare nel tempo e quindi, il più possibile, imparziali.

In particolare, sotto il profilo **dell'organizzazione dei lavori**, la Commissione ha costantemente vagliato le proposte organizzative di tutte le parti politiche in essa rappresentate; ha coinvolto in audizioni *ad hoc* le associazioni rappresentative degli enti locali, sulle quali il progetto di legge elettorale avrà delle ricadute sia sotto il profilo della rappresentanza del territorio regionale sia sotto il profilo procedimentale; ha, altresì, ascoltato la voce femminile, disponendo un'audizione della Commissione regionale per le pari opportunità.

I lavori della Commissione sono stati, inoltre, condotti monitorando costantemente l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, con un occhio attento alle scelte effettuate dalle altre Regioni in argomento e con l'approfondimento tecnico-giuridico costante di tutti gli argomenti di volta in volta dibattuti.

Infine, sono state oggetto di un ampio dibattito in Commissione speciale anche le ricadute sul sistema elettorale regionale della manovra finanziaria statale, di cui vi ha parlato il Presidente Pagano.

Prima di passare al merito delle scelte effettuate con il progetto di legge elettorale, tengo a precisare come lo stesso sia stato redatto tenendo ben presenti, da un lato, l'ambito dei poteri regionali in materia elettorale definito dalla Costituzione (art. 122) e dalla legislazione statale di principio (la L. n. 165 del 2004), dall'altro, le scelte effettuate dal nostro Statuto in materia di forma di governo regionale.

Sotto il primo profilo, rammento che l'articolo 122 della Costituzione affida alla legge regionale la competenza a disciplinare il sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali purché ciò avvenga nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Dal canto suo, il legislatore statale nel 2004, con la citata legge n. 165, ha indicato al legislatore regionale i seguenti principi fondamentali:

- a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;
- b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto (come avviene in Abruzzo).
- c) divieto di mandato imperativo.

La Legge n. 165 del 2004 ha, inoltre, fissato in **cinque anni** la durata in carica degli organi elettivi delle regioni, fatta salva, nei casi previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, precisando che il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla "data della elezione".

Sotto il secondo profilo, il nuovo Statuto della Regione Abruzzo, entrato in vigore l'11 gennaio 2007, ha optato per la forma di governo basata **sull'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione con contestuale elezione del Consiglio regionale** (art. 44), scelta dalla quale discendono alcune precise conseguenze delineate dalla Costituzione, sintetizzabili con l'espressione "*simul stabunt simul cadent*".

Inoltre, lo Statuto ha stabilito che il Consiglio regionale è composto di **quaranta membri**, prevedendo, inoltre, che **sono eletti alla carica di consigliere regionale il Presidente della Giunta regionale e il candidato alla carica di Presidente della Giunta** la cui lista o coalizione di liste ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello della lista o della coalizione di liste che hanno ottenuto la maggioranza dei voti validi (art. 14).

Infine lo Statuto regionale, in coerenza con l'art. 122 della Costituzione, ha affidato alla **legge regionale il compito di stabilire il sistema di elezione** nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, disponendo altresì che: "la legge elettorale può prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio".

Nell'ambito del descritto quadro normativo statale e regionale e nel rispetto dello stesso è stato redatto il progetto di legge elettorale.

Mi preme, inoltre, precisare che l'impianto del progetto di legge regionale è stato ereditato dal testo ampiamente condiviso dalla omologa Commissione speciale che ha operato nella precedente Legislatura regionale.

Il progetto di legge è composto di 26 articoli, suddivisi in 7 Titoli, 2 tabelle (A e B), un allegato¹.

Il sistema elettorale individuato è caratterizzato dai seguenti aspetti:

- **elezione contestuale a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale;**
- **sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza;**
- **previsione di una soglia di sbarramento per l'assegnazione dei seggi alle liste provinciali;**
- **soppressione del "listino" ed assegnazione del premio di maggioranza (pari ad 8 seggi), sulla base del metodo d'Hont, alle liste provinciali appartenenti al gruppo o alla coalizione di liste collegate al Presidente eletto;**
- **non attribuzione del premio di maggioranza, qualora il gruppo di liste o la coalizione di liste collegati al candidato Presidente eletto abbia**

¹Il Titolo I contiene i principi generali.

Il Titolo II è dedicato all'elettorato attivo e passivo.

Il Titolo III detta le norme relative alle manifestazioni di voto.

Il Titolo IV individua gli organi elettorali.

Il Titolo V disciplina la presentazione delle liste elettorali e delle candidature.

Il Titolo VI descrive le operazioni relative alla attribuzione dei seggi e alla proclamazione, convalida, surroga e supplenza degli eletti.

Il Titolo VII contiene le disposizioni sulle spese per le elezioni e sullo svolgimento delle elezioni nonché disposizioni finali e abrogative.

Le Tabelle A e B disciplinano, rispettivamente, il modello della scheda di votazione.

L'Allegato 1 contiene una nota esplicativa della scheda di votazione.

- conseguito un totale di seggi pari o superiore al 60% per cento dei 40 seggi assegnati al Consiglio;
- riserva di 2 seggi del Consiglio regionale al candidato Presidente della Giunta eletto e al candidato alla carica di Presidente della Giunta che ha riportato un numero di voti validi immediatamente inferiore;
 - possibilità di esprimere una preferenza per uno dei candidati nelle liste circoscrizionali;
 - inammissibilità del voto disgiunto.

Tra gli aspetti descritti mi preme, in particolare, evidenziare la scelta di **sopprimere il listino**; ed, in coerenza con la stessa, la scelta di attribuire il **premio di maggioranza**, sulla base del metodo d'Hont, alle liste provinciali appartenenti al gruppo o alla coalizione di liste collegate al Presidente eletto. In proposito, mi pare opportuno precisare - anche rispetto alla volontà manifestata di recente da alcuni consiglieri regionali di **sopprimere sic et simpliciter il listino** - che la legge n. 165/2004 impone comunque alla Regione di individuare un sistema elettorale che garantisca la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e, conseguentemente, di individuare meccanismi finalizzati a tale scopo, come, nel caso di specie, il premio di maggioranza.

Infine, la scelta di **non utilizzare la facoltà concessa dallo Statuto di aumentare il numero dei seggi al fine di garantire la formazione di stabili maggioranze** risponde chiaramente all'esigenza di ridurre i costi della politica.

Venendo al merito, i **caratteri del sistema elettorale** proposto possono essere così descritti.

Una notazione di metodo: considerata la complessità e la tecnicità della materia, mi limiterò ad un breve approfondimento sugli argomenti più salienti, dandovi conto, man mano, del dibattito apertosi in Commissione su ciascuno di essi.

Elezione del Consiglio regionale: il progetto di legge prevede (art. 1) che lo stesso è **eletto a suffragio universale con voto - diretto, libero e segreto- attribuito a liste di candidati concorrenti su base circoscrizionale e con premio di maggioranza**.

L'assegnazione dei seggi alle liste concorrenti su base circoscrizionale è effettuata **con criterio proporzionale**, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale. A tal fine il territorio della Regione è ripartito in **circoscrizioni elettorali** che corrispondono alle **province**.

Sbarramenti: è prevista una **clausola di sbarramento** per l'assegnazione dei seggi alle liste provinciali: l'art. 16 dispone, infatti, che **non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto, nell'intera regione, meno del 4% dei voti validi, a meno che sia collegato a una coalizione che abbia superato la percentuale del 4%** ².

Anche in questo caso il principio statale di riferimento è quello dettato dall'articolo 4, co. 1, lett. a) della L. n. 165 del 2004 in virtù del quale la Regione deve individuare un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze: lo spazio di azione riservato al legislatore regionale nella determinazione delle suddette soglie appare, pertanto, particolarmente ampio.

In argomento sono state presentate in Commissione alcune proposte emendative sia da parte della maggioranza che da parte dell'opposizione, rispetto alle quali, dall'andamento del dibattito apertosi in Commissione, mi sembra di poter ragionevolmente ritenere che si possa addivenire ad una soluzione di compromesso.

Elezione del Presidente della Giunta: il progetto di legge prevede che lo stesso è **eletto a suffragio universale e diretto contestualmente al Consiglio regionale**, stabilendo altresì che è **proclamato eletto il candidato alla carica che ottiene la maggiore cifra elettorale regionale** ³(art. 3).

Ripartizione dei seggi: i 42 seggi previsti dallo Statuto sono così ripartiti:

- **2 seggi** sono attribuiti, rispettivamente, al Presidente della Giunta regionale eletto e al candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore, in conformità con quanto previsto dallo Statuto;
- **32 seggi** sono assegnati alle liste circoscrizionali con criterio proporzionale;
- **8 seggi** sono assegnati con il premio di maggioranza, sulla base dei criteri stabiliti dal successivo art. 18, alle liste circoscrizionali appartenenti al gruppo o alla coalizione di liste collegate al Presidente eletto (art. 4, co. 1 e 4)

² La L. n. 43 del 1995 prevede, in proposito, la doppia soglia di sbarramento stabilendo che "nono sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto, nell'intera regione, meno del 3% dei voti validi a meno che non sia collegato ad una lista regionale che abbia superato la percentuale del 5%".

³ La cifra elettorale regionale si ottiene sommando le cifre elettorali individuali di ciascun candidato e quelle del gruppo di liste o della coalizione di liste a lui collegati.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della Regione per il numero dei seggi della quota circoscrizionale, pari a **32**, e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione (art. 4) ⁴.

Liste provinciali: la presentazione delle liste provinciali dei candidati deve essere accompagnata, a pena di nullità, dalla **dichiarazione di collegamento ad un candidato Presidente della Giunta regionale**. Si stabilisce, inoltre, che **le liste provinciali sono ammesse se presenti con il medesimo contrassegno in almeno due circoscrizioni provinciali** e se sussistono le ulteriori condizioni di legge (art. 2, co. 2)

Le liste provinciali recanti identico contrassegno presenti nelle diverse circoscrizioni provinciali sono ammesse solo se collegate al medesimo candidato Presidente della Giunta regionale. **Le liste provinciali identificate dal medesimo contrassegno formano un gruppo di liste.**

Parità di accesso alle cariche elettive. In argomento rammento che, in armonia con la Costituzione (artt. 51 e 117), l'articolo 6 dello Statuto regionale prevede che la Regione assicura l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive.

Il progetto di legge si limita a prevedere che in ogni lista provinciale **nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati**; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina (art. 1, comma 4).

In argomento, la L.R. n. 1 del 2002 come modificata dalla L. R. n. 42 del 2004 dispone oggi che: "In ogni lista provinciale e regionale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al settanta per cento dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina."

La proposta elettorale elaborata nella scorsa Legislatura prevedeva, invece, l'istituto della doppia preferenza di genere, in virtù del quale ciascun elettore può esprimere in via facoltativa fino a due preferenze, se differenziate per genere, comprese nella lista votata. Tale istituto è stato riconosciuto legittimo dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 4 del 2010) e adottato dalla Legge regionale della Campania.

La scelta sottesa al pdl è quella di rinviare alla Commissione consiliare speciale la decisione circa l'individuazione degli strumenti per garantire il rispetto delle disposizioni costituzionali e statutarie.

⁴ I seggi così ripartiti vengono assegnati alle singole circoscrizioni con decreto del Presidente della Giunta regionale da emanarsi contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi

Come vi ho anticipato, sul tema la Commissione speciale ha ascoltato in audizione la Commissione pari opportunità della Regione Abruzzo la quale ha indicato le seguenti misure di riequilibrio in caso di proposta di legge elettorale proporzionale con voto di preferenza. Vi riassumo in sintesi tali proposte:

- presenza in lista del 50% di donne
- doppia preferenza di genere
- sanzioni efficaci per il mancato rispetto del 50%
- *par condicio* di genere per l'accesso ai mass media in campagna elettorale, incentivi e sanzioni sui rimborsi elettorali ai partiti a sostegno delle candidature e delle elezioni delle donne.

Secondo quanto riportato dalla Commissione pari opportunità della Regione Abruzzo tali norme sono state in gran parte recepite dalla Legge regionale Campania *"ed i risultati elettorali hanno visto la presenza femminile al 23% con un notevole incremento rispetto alla precedente Legislatura"*.

In argomento il dibattito in Commissione speciale resta ancora aperto.

Coalizioni: è contemplata la possibilità di coalizione tra più gruppi di liste provinciali: il progetto di legge (art. 2, co.4) prevede che più gruppi di liste provinciali, siglando un patto di coalizione, possono indicare il medesimo candidato Presidente della Giunta regionale.

Gli effetti discendenti dalla conclusione del patto di coalizione:

- a) le liste provinciali appartenenti alla coalizione collegata con il candidato Presidente eletto partecipano congiuntamente all'attribuzione del premio di maggioranza (art. 2, co. 5);
- b) inoltre non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto, nell'intera Regione, meno del 4 per cento dei voti validi, a meno che sia collegato a una coalizione che ha superato la percentuale del 4 per cento (art. 16).

Candidatura alla carica di Presidente della Giunta regionale: la presentazione della candidatura alla carica di Presidente della Giunta regionale deve essere accompagnata, a pena di esclusione, dalla **dichiarazione di collegamento con le singole liste provinciali che fanno parte di un gruppo di liste o di una coalizione di liste** (art. 3, co.5).

Inoltre la candidatura alla carica di Presidente è efficace solo se:

- è accompagnata dalla dichiarazione di accettazione di ciascun candidato;
- è convergente con le dichiarazioni di collegamento di ciascuna lista ad un candidato Presidente (art. 3, co.7).

Infine, in ottemperanza dell'omologo principio fissato dal legislatore statale, il pdl stabilisce che non può essere candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale chi ha già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi (art. 3, co.3)

Espressione del voto da parte dell'elettore (art. 7): ogni elettore può:

- esprimere un voto a favore di un candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale;
- esprimere un voto a favore di una lista nella circoscrizione in cui vota;
- attribuire una preferenza con le modalità di seguito indicate.

Modalità concrete di manifestazione del voto (art. 9):

- l'elettore esprime il suo voto per una delle liste provinciali tracciando un segno nel relativo rettangolo o esprimendo un voto di preferenza scrivendo il cognome, ovvero il nome e cognome di uno dei candidati compresi nella lista stessa;
- il voto espresso per una delle liste provinciali è contestualmente attribuito al candidato Presidente del gruppo di liste o della coalizione di liste di cui la lista fa parte;
- il voto espresso per il **solo** candidato Presidente è attribuito al Presidente stesso.
- il voto espresso per liste diverse collegate allo stesso candidato Presidente è attribuito al solo candidato Presidente;
- non è ammesso il voto disgiunto: il voto espresso per un candidato Presidente e per una lista diversa da quelle a lui collegata è nullo;
- il voto espresso su liste collegate a candidati Presidente diversi è nullo.

Operazioni per l'assegnazione dei seggi alle liste circoscrizionali (art. 17)

Le operazioni sono gestite, a livello circoscrizionale, dagli Uffici centrali circoscrizionali e, a livello regionale, dall'Ufficio centrale regionale.

Come già evidenziato, sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste i cui gruppi o coalizioni abbiano superato la clausola di sbarramento (ai sensi dell'art. 16).

L'art. 17, inoltre, individua il **meccanismo per l'assegnazione dei seggi non assegnati alle circoscrizioni**, stabilendo in particolare che gli stessi sono attribuiti al collegio unico regionale.

Assegnazione del premio di maggioranza: il premio di maggioranza - pari, come già ricordato, ad 8 seggi - è ripartito da parte dell' Ufficio centrale regionale **sulla base del metodo d'Hont** tra le liste provinciali appartenenti al gruppo o alla coalizione di liste collegate al Presidente eletto (art. 18).

Tuttavia, come già ricordato, nell'ipotesi in cui il gruppo di liste o la coalizione di liste collegati al candidato Presidente eletto abbia conseguito un totale di seggi pari o superiore al 60% per cento dei 40 seggi assegnati al Consiglio, non si fa luogo all'attribuzione del premio di maggioranza (art. 18, co. 3).

In tal caso gli otto seggi da assegnare sono distribuiti dall'Ufficio centrale regionale tra tutte le liste che partecipano alle elezioni con il metodo d'Hont (secondo le modalità di cui al comma 2 dell'art. 18).

Proclamazione dei candidati Presidenti eletti (art. 19): sono proclamati eletti, rispettivamente, alla carica di:

- **Presidente della Giunta regionale**, il candidato Presidente che ha conseguito la maggiore cifra elettorale regionale; lo stesso è altresì membro di diritto del Consiglio regionale;
- **di consigliere regionale**, il candidato alla carica di Presidente della Giunta che ha conseguito una cifra elettorale regionale immediatamente inferiore a quella conseguita dal Presidente della Giunta eletto.

Disciplina dello svolgimento delle elezioni regionali, il progetto di legge rinvia ad apposito regolamento regionale, previo parere della Commissione consiliare competente (art. 24).

In proposito mi preme sottolineare come, per effetto della Riforma del Titolo V, anche la disciplina e la gestione del procedimento elettorale è transitata in capo alla Regione. Trattandosi di normativa estremamente tecnica e dettagliata la scelta è stata quella di affidarla ad una fonte subordinata, la fonte regolamentare.

Come è noto, il nuovo Statuto regionale attribuisce la potestà regolamentare al Consiglio regionale, ciò nonostante su questo fronte ritengo che debba giocare un ruolo fondamentale l'iniziativa della Giunta regionale.

Sempre ai fini di una corretta gestione del procedimento elettorale, il progetto di legge prevede la promozione da parte del Presidente della Giunta di forme di collaborazione con i competenti organi dello Stato.