

**IL PROGETTO DI LEGGE SULLE ELEZIONI REGIONALI IN
ABRUZZO.**

**UNA OCCASIONE PER AVVIARE IL NECESSARIO RIPRISTINO
DEGLI EQUILIBRI COSTITUZIONALI E STATUTARI.**

È all'esame del Consiglio Regionale d'Abruzzo il progetto di legge recante norme per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta Regionale.

**1. Il contenuto del
progetto e gli allegati**

Il progetto, presentato il 9.6.2010 dal Consigliere Lorenzo Sospiri, Presidente della Commissione Statuto, è stato iscritto sotto il n. 173/2010 e si compone di 26 articoli suddivisi in sette titoli.

Esso è corredato di due relazioni: una contenente l'illustrazione dei contenuti e delle finalità del progetto, una contenuta nel dossier n. 1 relativo ai precedenti normativi.

Il dossier n. 2 contiene la raccolta delle disposizioni in materia elettorale delle altre Regioni, a Statuto ordinario e a Statuto speciale.

Quanto ai precedenti normativi vengono richiamate:

- la Legge Statale 17.2.1968 n. 108;
- la Legge Statale 22.2.1995 n. 43;
- la Legge Costituzionale 22.1.1999 n. 1 (che ha sostituito l'art. 122 della Costituzione);
- la L.R. 11.2.2002 n. 1 (dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 196 del 2003);
- la L.R. 13.12.2004 n. 42 (integrativa della L.R. n. 1/2002);
- la L.R. 12.2.2005 n. 9 (modificativa e integrativa delle leggi regionali n. 1/2002 e n. 42/2004);

Viene altresì richiamato lo Statuto Regionale (approvato con delibere consiliari del 28.6.2006 e del 12.9.2009, pubblicato sul BURA n. 1 straordinario del 10.1.2007).

Quanto ai casi di ineleggibilità e incompatibilità vengono richiamate:

- La Legge Statale 2.7.2004 n. 165;
- La L.R. 30.12.2004 n. 51.

I caratteri fondamentali del progetto di legge sono così riassunti nella relazione che lo accompagna:

- a) elezione contestuale a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale;
- b) sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza;
- c) previsione di una soglia di sbarramento per l'assegnazione dei seggi alle liste (quattro per cento di voti validi);
- d) soppressione del "listino" ed assegnazione del premio di maggioranza (pari ad 8 seggi), sulla base del metodo d'Hont, ai candidati nelle liste provinciali appartenenti al gruppo o alla coalizione di liste collegate al Presidente eletto;
- e) non attribuzione del premio di maggioranza, qualora 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% di 40 seggi;
- f) riserva di due 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 (per un totale di 42 seggi);
- g) possibilità di esprimere una preferenza per uno dei candidati nelle liste

circostrizionali;

h) inammissibilità del voto disgiunto.

L'esame di un progetto di una legge sostitutiva di quella vigente va compiuto **2. I criteri di valutazione** ponendosi due domande:

- quale scopo si persegue?
- esso corrisponde all'interesse generale?

Quanto agli scopi, come sopra elencati nella relazione, anche attraverso la lettura del testo, si possono evidenziare i più rilevanti:

- la soppressione del listino;
- lo sbarramento;
- il premio di maggioranza.

Nella sostanza si vuole eliminare la polverizzazione dei gruppi politici, garantire la stabilità del governo, non però attraverso il "listino" bensì attraverso il premio di maggioranza.

In altre parole il governo regionale deve essere stabile perché ha in Consiglio una maggioranza eletta dal popolo e incrementata tramite il premio.

Come evidenziano tutti i dibattiti sulle leggi elettorali statali (dalla "legge truffa", al "mattarellum" al porcellum"), i problemi da mettere in equilibrio sono quattro:

- la rappresentatività effettiva: la scelta piena dell'elettore;
- l'assenza di vincoli di mandato (art. 67 della Costituzione): il Parlamento rappresenta la Nazione e ha di mira gli interessi collettivi non quelli dei suoi elettori (il principio va esteso alle altre istituzioni elettive);
- la stabilità e funzionalità delle istituzioni;

- la virtuosità della spesa pubblica che non deve essere condizionata da interessi zionali, lobbistici e corporativi.

Per quanto concerne le Regioni, occorre dire che esse operano, fin dall'origine e nei tempi recenti in modo particolare, in un rapporto incerto e difficile con lo Stato centrale, sul quale hanno inciso diversi fattori ivi compreso quello relativo alla incapacità di occupare autorevolmente i loro spai operativi. Su tale fattore buone leggi elettorali possono avere notevole incidenza. Per quanto attiene al ruolo delle Regioni nel complessivo assetto dello Stato occorre dire che la maturazione delle idee dal 22 dicembre 1947 (data di approvazione della Costituzione) ad oggi ha condotto a radicali innovazioni normative profondamente contraddette nei fatti dal Governo e dal Parlamento.

Si è passati nelle Regioni e negli enti locali, da un sistema assembleare pieno (elezione dei Consigli con voto proporzionale, elezione e sfiducia degli organi esecutivi da parte dei Consigli), ad un "presidenzialismo" addirittura blindato con i listini, all'accentuazione massima delle autonomie contenuta in riforme costituzionali, al federalismo, al riaccentramento massimo dei poteri da parte dello Stato centrale.

Ciò, sul piano legislativo, con l'invasione del campo della normativa regionale oltre che della regolamentazione locale e nel campo amministrativo con la nomina di commissari governativi in sostituzione degli organi regionali.

Una rapida carrellata legislativa ci aiuta a fare il "punto nautico" per individuare il tragitto percorso, al punto in cui siamo.

3 Il rapporto legale e il rapporto reale fra Stato e Regioni.

- La Costituzione Repubblicana è entrata in vigore il primo gennaio 1948.

La VIII disposizione transitoria stabiliva che le elezioni regionali avrebbero dovuto essere indette entro un anno (primo gennaio 1949).

- Gli entusiasmi dei padri costituenti si spensero assai presto a seguito di considerazioni pragmatiche: le Regioni rosse, la perdita di potere di governanti e parlamentari ecc..
- Passarono così 5 anni e fu approvata la legge Scelba n. 62 del 10.2.1953 sul funzionamento delle Regioni.
- Dovettero trascorrere altri 15 anni per l'approvazione della indispensabile legge elettorale 17.2.1968 n. 108.
- Occorreva però la normativa finanziaria che fu approvata con la legge 16.5.1970 n. 281.
- I primi Consigli Regionali erano stati intanto eletti il 18.4.1970 senza una legge finanziaria e senza specifici poteri.
- Una piccola parte delle funzioni fu attribuita dallo Stato alle Regioni con una serie di Decreti del Presidente della Repubblica in data 14.1.1972 (circa due anni dopo le prime elezioni).
- Fu quindi nominata la "storica" commissione presieduta dal prof. Massimo Severo Gianni e composta di 80 membri la quale ha compiuto un accurato lavoro di selezioni delle funzioni statali.
- Ne è conseguito il D.P.R. 24.7.1977 n. 16 con una ripartizione di funzioni fra Stato, Regioni ed Enti Locali.
- La realizzazione piena del sistema delle autonomie locali proseguì con momenti di particolare fiducia nel ruolo delle Autonomie tanto

che fu emanata la L. 8.6.1990 n. 142 che - nelle materie di competenza di Regioni, Province e Comuni - dettava poche e chiare norme statali di principio lasciando alle Autonomie il compito di autodisciplinarsi con Statuti e di disciplinare con leggi regionali e regolamenti locali le singole materie compresi contratti, espropriazioni ecc.

- Sullo stesso tracciato si sono mosse le famose leggi Bassanini n. 59 e n. 127 del 1997.
- Con le Leggi costituzionali 25.11.1999 n. 1 e 18.10.2001 n. 3 sono state introdotte radicali modifiche al titolo V della Costituzione.

Fra l'altro:

- è stato introdotto il sistema presidenziale per le Regioni (salva la loro facoltà di darsi un diverso ordinamento);
- è stata rovesciata la piramide dei poteri amministrativi attribuendoli ai Comuni in generale, salvi quelli che, per l'esercizio del potere unitario, venivano gradatamente attribuiti alle Province, alle Regioni, allo Stato;
- i poteri legislativi sono stati ridistribuiti attribuendo alcune competenze in materie di interesse nazionale allo Stato, affidando alla legislazione concorrente importanti materie (allo Stato gli indirizzi generali, alle Regioni la legislazione specifica), alle Regioni le restanti materie;
- con le leggi costituzionali 25.11.1999 n. 1 e 18.10.2001 n. 3, è stata prevista l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ed è stato modificato in modo decisamente autonomistico il titolo V

della Costituzione;

- la Legge 5.5.2009 n. 42 ha introdotto il Federalismo ed essa è stata seguita dai Decreti Legislativi sul federalismo demaniale, sul federalismo fiscale, sulla misura standard dei bisogni di Comuni e Province;
- con le manovre approvate con il D.L. n. 78/2010 e n. 138/2011, lo Stato ha invaso gli ambiti delle autonomie locali disponendo l'accorpamento dei piccoli Comuni e tentando di sopprimere le Province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti proposta – quest'ultima – ritirata in sede parlamentare con riserva di proporre apposita legge costituzionale.

È stato anche stabilito (art. 14 D.L. n. 138/2011 conv. in L. n. 149/2011) il numero massimo dei Consiglieri Regionali, limitato a trenta, escluso il Presidente per le Regioni con popolazione inferiore a 2 milioni di abitanti.

La norma è palesemente incostituzionale violando l'autonomia organizzativa delle Regioni ma politicamente andrebbe valutata l'opportunità di aprire un conflitto costituzionale su questo tema.

Con le dette manovre sono state dettate norme non di indirizzo ma di immediata applicazione in materia edilizia e di altri settori economici che la Costituzione assoggetta a legislazione concorrente.

Basta citare la S.C.I.A. (segnalazione certificata di inizio attività) disciplinata dall'art. 4 bis del D.L. n. 78/2010 conv. in L. 122/2010 (manovra di luglio 2010), ridisciplinata dall'art. 6 del

D.L. n. 38/2011 conv. in L. 149/2011 (manovra di agosto 2011).

È così sempre più evidente l'invasione di campo compiuta dallo Stato centrale sia nella materia legislativa che in quella amministrativa.

In materia legislativa basta citare il T.U. dell'Edilizia con norme specifiche che vanno ad abrogare addirittura norme tecniche comunali (così l'art. 3); il T.U. delle espropriazioni, il Codice dei Contratti, il T.U. degli Enti Locali.

In materia amministrativa, facendo un uso senza precedenti dell'art. 120 capoverso della Costituzione, il Governo ha commissariato varie Regioni per incapacità a svolgere funzioni fondamentali (come la Sanità e le attività successive al terremoto in Abruzzo).

È interessante considerare che, per un accordo Governo – Presidenti delle Regioni, Commissari del Governo sono stati nominati gli stessi Presidenti.

Questi sono divenuti così Governatori nel senso pieno della parola acquistando pieni poteri come rappresentanti del Governo Centrale, esautorando i Consigli e le stesse Giunte. Nella sostanza i Presidenti delle Giunte, quali “funzionari” del Governo, sono stati svincolati totalmente dai Consigli e addirittura essi hanno talvolta, con atti amministrativi, abrogato e disapplicato leggi regionali vigenti, come ha affermato il TAR per l'Abruzzo – L'Aquila – con la sentenza n. 263 del 17.5.2011 e con altre successive relative alla soppressione degli ospedali minori.

La nomina quale Commissario Governativo del Presidente della Regione commissariata è del tutto illegittima e irrazionale: sarebbe come se commissario straordinario per un Comune inadempiente all'obbligo di approvare un bilancio fosse nominato il Sindaco, o se amministratore di un

4. Le ulteriori e più rilevanti appropriazioni di poteri di Regioni ed Enti Locali da parte dello Stato (il “federalismo – centralismo” del sistema attuale).

Ente pubblico insolubile fosse nominato l'amministratore delegato.

Né può dirsi che l'incapacità risale ai precedenti "gestori" giacchè sono quelli attuali ad essere ritenuti incapaci.

Le nomine rendono monocratici e assoluti i poteri dei Presidenti delle Giunte privando di funzioni reali i Consigli in chiaro contrasto coll'equilibrio fra Organi (Presidente – Giunta – Consiglio) stabilito nella Costituzione e negli Statuti

È evidente come siano Assemblee e Parlamenti eletti dal popolo a caratterizzare come democratici lo Stato e gli Enti Autonomi: anche nei sistemi dittatoriali esistono parlamenti privi in realtà di poteri.

Facendo seguito a precedenti nomine il sistema è stato previsto nell'art. 79 della L. 23.12.2009 n. 191 (finanziaria 2010) richiamato nell'art. 2 del D. Lgs. 6.9.2011 n. 11 (ottavo decreto attuativo del federalismo), ma tali norme sono evidentemente contrarie al dettato costituzionale.

Infatti l'art. 120 comma 2° della Costituzione consente al Governo di sostituirsi alle Regioni. Esso non gli consente di sostituire Organi delle Regioni (Consiglio e Giunta) con un altro (Presidente), "invertendo" così il sistema come disciplinato dall'art. 121 della Costituzione e degli Statuti delle singole Regioni.

Le Regioni debbono scegliere fra la sopravvivenza inutile di Organi essenziali esautorati e la riappropriazione delle funzioni.

Occorre ribadire che dalla massima fiducia nella capacità di programmare, controllare, legiferare alla massima sfiducia con conseguente appropriazione delle funzioni da parte dello Stato centrale (Governo e Parlamento) si è

5. Le scelte operative necessarie

passati anche in virtù degli spazi vuoti lasciati da molte Regioni.

Ciò particolarmente per la sostanziale assenza di programmazione, per l'abolizione dei controlli amministrativi e di gestione, per le carenze legislative, per i dissesti finanziari, per le gravi irregolarità che, in Abruzzo, hanno condotto alla interruzione traumatica di due legislature per interventi del Giudice Penale su Presidenti e Giunte della Regione.

La riappropriazione dei compiti deve avvenire non certo per conflitti giuridici ma per una piena ed autorevole funzionalità degli Organi.

Ciò deve avvenire innanzi tutto con un piano di lavoro cadenzato nel tempo ma anche, inserendo nella legge elettorale 30.1.2004 n. 51 ed anche nello Statuto, una norma sulla incompatibilità fra le cariche di Presidente della Giunta regionale e di funzionario (commissario) del Governo centrale.

Occorre legiferare riorganizzando i poteri locali, la pianificazione territoriale, la pianificazione sanitaria, la gestione dei patrimoni e dei demani locali.

Diversamente la Regione apparirà sempre più come un Ente inutile, privo di reali funzioni dovendo essere esercitate quelle principali da Commissari governativi.

Il sistema "federalistico – centralistico", caratterizzato dalle norme e dai comportamenti innanzi citati, non solo viola i principi fondamentali dell'ordinamento, non solo svisciva il ruolo delle Regioni ma fa gravare su Governo e Parlamento compiti impropri, affrontanti con mezzi impropri spesso impopolari.

È interesse di tutti – Stato centrale, Presidente, Giunte e Consigli Regionali - ricollocare le cose nell'ambito dell'ordine costituzionale.

La legge in esame, eliminando il listino ed affidando le stabilità al premio di maggioranza e al sistema di sbarramento, sostanzialmente concentra i poteri decisionali fondamentali nel Consiglio, garantisce la stabilità ed evita la polverizzazione della rappresentanza elettiva.

6. L'eliminazione del listino, il premio di maggioranza, lo sbarramento.

L'eliminazione del listino elimina l'elezione dei "nominati" (non dal candidato Presidente ma dai partiti). Erroneamente taluno definisce gli eletti nel "listino" come la guardia del Re mentre essi costituiscono, nella realtà, la guardia sul Presidente, scelta dai partiti che lo hanno candidato affiancandogli un listino da loro concordato. Nel disegno di legge si innova radicalmente abolendo il listino ed assegnando valore decisivo alle "preferenze" dell'elettorato.

Non si tratta di scelta obbligata e rispondente a principi costituzionali o di generale condivisione.

Per quanto attiene alla attribuzione del valore massimo delle preferenze occorre dire che si tratta di una scelta che non ha carattere giuridico (di attuazione di principi costituzionali) ma politico.

Il dibattito sulle preferenze è stato presente nella scelta dei sistemi elettorali nella nostra Repubblica.

I sostenitori del sistema di liste (in tutto o in parte) bloccate, oltre a problemi di stabilità delle istituzioni elettive, citano le spese sostenute per la propaganda personale (uno dei costi della politica), il fenomeno del voto di scambio, le cordate di candidati, la corruzione che sarebbe legata all'espressione di voti personali. Aggiungono che l'uso delle preferenze in Europa è limitato essendo attuato soprattutto nei Paesi nordici e del Benelux. Tuttavia in Italia le preferenze hanno una solida tradizione anche se ciò non

ha evitato gli inconvenienti della “partitocrazia”.

La Camera fu eletta facendo ricorso alle preferenze del 1946 al 1992, con la sola piccola eccezione delle liste uniche nazionali (bloccate) per il recupero dei resti nel '46 e nel '48. Nel '92 la legge limitò ad una sola le preferenze, in conseguenza del referendum dell'anno precedente. Nel 1994, nel 1996 e nel 2001 erano presenti liste bloccate per la maggior parte dei seggi (uniche eccezioni: estero e Valle d'Aosta). Il Senato è sempre stato eletto sulla base di collegi uninominali, fino all'arrivo delle liste bloccate espresse dal cosiddetto “*porcellum*”.

Per il Parlamento europeo la preferenze sono in vigore dalla prima votazione popolare, nel 1979, ad oggi. Anche per le regioni è consolidato il sistema delle preferenze, tuttora previsto sia dalla legge nazionale, sia da quasi tutte le leggi regionali. È un'esperienza che va avanti dal 1970 per le regioni a statuto ordinario con la deroga parziale introdotta, appunto, con i listini.

Per le Province si è fatto ricorso ai collegi uninominali mentre per i consigli comunali l'uso delle preferenze è sempre stato largo.

In conseguenza dei rischi collegati alle scelte dirette dell'elettore cui prima ho fatto cenno, si può dire che la preferenza è un prezzo che si paga per una democrazia più piena e diretta che gli eletti e gli stessi elettori debbono saper preservare senza votare chi più spende e promette per iniziare il giorno dopo a lamentarsi di sperperi, clientelismi, instabilità, non decisionismo.

Le scelte compiute nel progetto di legge regionale n. 173/2010 non sono rispondenti a criteri costituzionali vincolanti ma sembrano, in linea di massima, dirette ad una migliore qualità della politica e ad un più diretto legame coll'elettorato.

**7.Considerazioni conclusive
Alcune proposte integrative**

Se la rivalutazione piena del sistema delle preferenze importa rischi ormai noti per la qualità delle scelte elettorali come il peso decisivo del voto di scambio, delle clientele ecc., un antidoto innovativo potrebbe essere costituito dall'obbligo di corredare la presentazione di ogni candidatura con il curriculum autocertificato contenente gli studi compiuti nonché le precedenti attività lavorative, politiche ed associative.

Ogni curriculum andrebbe messo "in rete" dalla Regione. L'elettore avrebbe così il mezzo per compiere le proprie scelte con piena consapevolezza.

L'incompatibilità delle cariche di Presidente delle Regione e di Commissario governativo andrebbe sancita con legge regionale. La Legge 17.2.1968 n. 108, all'art. 5 n. 1.4, stabilisce la ineleggibilità alla carica di Consigliere Regionale del Commissario del Governo e, all'art. 7, include fra le cause di decadenza le cause di ineleggibilità previste dall'art. 5. La norma riguarda indubbiamente i Commissari ordinari di cui all'art. 124 della Costituzione (abrogato dalla L. cost. n. 3/2001) né, data la sua eccezionalità, può essere estesa per analogia ai Commissari Straordinari. Tuttavia il principio può essere attuato tramite legge regionale e questa gioverebbe a ridelimitare i confini fissati dalla Costituzione fra Stato e Regioni giovando all'uno ed alle altre: restituendo i Presidenti al loro ruolo esclusivamente regionale, creando per loro qualche problema in più in sede di Consigli Regionali, ma giovando, nel complesso, alla loro immedesimazione con le realtà territoriali.

Lo sbarramento e il premio di maggioranza costituiscono scelte politiche come tali sempre discutibili non certo per ragioni giuridiche o di principio, scelte tendenti a rafforzare la stabilità e la funzionalità degli Organi regionali.

Infine occorrerebbe riflettere se occorra rispettare il numero dei consiglieri limitato a 31 (compreso il Presidente) stabilito dall'art. 14 della "manovra di fine estate" (L. n.

149/2011) o mantenere il numero previsto nel disegno di legge con la probabilità di affrontare un contenzioso con il Governo dinanzi alla Corte Costituzionale su tema di assai dubbia popolarità.

Avv. Marcello Russo