

I risultati delle elezioni regionali in Lazio e Puglia: si possono assegnare “seggi aggiuntivi”?

di Giovanni Tarli Barbieri
(1 aprile 2010)

La proclamazione degli eletti in Lazio e Puglia potrebbe riservare qualche sorpresa, sia pure di portata non paragonabile alle paradossali vicende che hanno caratterizzato la presentazione delle liste.

Infatti, in queste due Regioni potrebbe essersi verificato il presupposto per l'ampliamento dei seggi consiliari, al fine di rendere possibile l'applicazione integrale del premio di maggioranza alla coalizione vincente: in effetti, stando a quanto si desume da alcune autorevoli fonti di informazione (il sito *internet* del Ministero dell'interno, per il Lazio, quello della Regione, per la Puglia), il Consiglio regionale del Lazio dovrebbe essere composto da 73 consiglieri, oltre al Presidente, con un aumento quindi di tre consiglieri rispetto a quanto previsto dallo Statuto, mentre quello della Puglia dovrebbe vedere un aumento di ben otto consiglieri.

Tale ampliamento delle due assemblee regionali suscita però notevoli perplessità.

Per comprendere la questione, occorre ricordare che, fino all'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, il sistema elettorale regionale era disciplinato dalla l. 108/1968, come modificata dalla l. 43/1995 (c.d. “legge Tatarella”). Come è noto, tale sistema ha il suo perno nel premio di maggioranza, assegnato alla coalizione collegata al candidato Presidente eletto, in una misura variabile (55 o 60% dei seggi a seconda che essa abbia ottenuto una percentuale di voti inferiore o superiore al 40% dei voti) ma certa, nel senso che, per assicurare tale aliquota, è previsto anche il possibile aumento dei componenti del Consiglio, ben possibile in quanto quest'ultimo era nella disponibilità del legislatore statale (art. 122, comma 1, Cost.). Questo ampliamento non incontra limiti quantitativi, potendo condurre ad un aumento anche considerevole dei consiglieri (così, ad esempio, nelle elezioni del 1995 i seggi aggiuntivi in Lombardia sono stati addirittura 10).

Con l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 tale sistema elettorale rimane transitoriamente in vigore fino all'entrata in vigore delle nuove leggi elettorali regionali (art. 5), ai sensi del novellato art. 122, comma 1, Cost. ma la disciplina del numero dei consiglieri è transitata nella competenza degli statuti regionali (art. 123 Cost.), in quanto fonte chiamata a disciplinare la forma di governo della Regione (Corte cost., sent. 3/2006).

È certamente sostenibile che tale riserva di statuto non impedisce allo stesso di demandare alla legge elettorale la possibilità di aumentare il numero di seggi per consentire, tra l'altro, il conseguimento del premio di maggioranza (così, ad esempio, l'art. 14, comma 2, st. Abruzzo; art. 12, comma 1, st. Lombardia; art. 15, st. Calabria), ma è certamente arduo ritenere che tale aumento possa essere previsto da una legge ordinaria a prescindere da una “copertura” statutaria.

Pertanto, il meccanismo del “doppio premio” può creare non pochi problemi in quelle Regioni nelle quali sia vigente il nuovo statuto con un numero fisso di consiglieri e, transitoriamente, il sistema di cui alla l. 43/1995 o una legge elettorale regionale che, come nel caso della Puglia e del Lazio, non superi, in ragione delle proprie previsioni, questo meccanismo.

Si tratta di una questione rilevante, che non ha dato luogo a particolari problemi né nella tornata elettorale del 2005 (in nessuna Regione si sono creati i presupposti per l'applicazione del “doppio premio”, come invece era accaduto in alcuni casi sia nelle elezioni del 1995 che in quelle del 2000) né nelle elezioni abruzzesi del 2008: in

quest'ultimo caso, infatti, il "doppio premio" è scattato ma l'art. 14, comma 2, dello statuto consente alla legge elettorale di prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio (una tale previsione può essere interpretata come riferita anche alla legge statale transitoriamente vigente in forza dell'art. 5 della l. cost. 1/1999).

Come detto, nelle elezioni del 2010 il presupposto dell'applicazione del doppio premio potrebbe essersi verificato per il Lazio e per la Puglia: in entrambi i casi, infatti, la somma dei seggi ottenuti nella ripartizione proporzionale unita all'ulteriore 20% a titolo di premio di maggioranza non consente alle coalizioni vincenti di ottenere il 60% dei seggi (i due candidati Presidenti eletti hanno infatti superato il 40% dei voti).

Riguardo al Lazio, lo statuto prevede che il Consiglio regionale sia composto da 70 consiglieri, oltre al Presidente della Regione (art. 19, comma 2). Da parte sua, l'ormai noto art. 1, comma 2, della legge elettorale regionale (l. reg. 2/2005) "recepisce" le ll. 108/1968 e 43/1995 «per quanto non espressamente previsto», con le modifiche apportate negli articoli successivi che però non toccano il meccanismo del doppio premio (a questo proposito non occorre interrogarsi sulla natura del rinvio in questione).

Vi è quindi una discrasia tra statuto e legge elettorale regionale che può essere superata o con una interpretazione restrittiva di quest'ultima (il "recepimento" non opera con riferimento alla disposizione della legge statale che prevede il possibile ampliamento del Consiglio, perché incompatibile con lo statuto), ovvero ritenendo che il "recepimento", in quanto riferito anche alla disposizione relativa al "doppio premio", determini l'illegittimità costituzionale di quest'ultima, per contrasto con l'art. 19, comma 2, dello statuto.

Per quanto riguarda la Puglia, lo statuto (art. 24, comma 1) fissa in 70 il numero complessivo dei consiglieri (tra questi è quindi da comprendere anche il Presidente eletto: art. 41, comma 1).

La legge elettorale regionale (l. reg. 2/2005), esattamente come la legge laziale, "recepisce" le ll. 108/1968 e 43/1995 «per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge», con le modifiche apportate negli articoli successivi (art. 1, comma 2). L'art. 9 della legge detta regole sull'assegnazione dei seggi parzialmente diverse da quelle fatte proprie dalle previgenti leggi statali, senza menzionare espressamente l'eventualità di assegnazione del "doppio premio", così facendo sorgere il dubbio che esso non sia più vigente.

D'altra parte, però, ancora una volta, il meccanismo di generale (o meglio di generico) "recepimento" delle leggi statali, unito alle numerose modifiche testuali delle stesse (tecnica, questa, criticata ma non censurata dalla Corte costituzionale: sent. 196/2003), potrebbe assecondare un'interpretazione opposta, nel senso cioè di presupporre la vigenza di tutte le disposizioni non espressamente novellate.

È infine il caso di ricordare che nel caso delle due Regioni in questione la mancata attribuzione dei seggi aggiuntivi non determinerebbe problemi di sorta alle due coalizioni vincenti, che potrebbero comunque contare sulla maggioranza dei seggi consiliari, anche se, evidentemente, più ridotta (59,1% dei seggi nel Lazio; 54,3% in Puglia).

In ogni caso, tecniche come quella del "recepimento", salvo modifiche, della previgente legge statale da parte delle leggi elettorali regionali si possono certo spiegare con il fatto che la l. 43/1995 ha realizzato un modello ancora sostanzialmente congeniale alle attese degli attori politici (si è parlato, a tale proposito, di una strategia incrementale delle Regioni). Ma questa *ratio* non può certo giustificare un modo di legiferare frammentario ed approssimativo, tanto più in una materia istituzionalmente delicata quale quella elettorale.