

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2669

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CALDERISI, BIANCONI, BERNINI BOVICELLI, BERTOLINI,
GREGORIO FONTANA, LORENZIN, STRACQUADANIO**

Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e norme transitorie per le elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali da tenersi nell'anno 2010, nonché modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali

Presentata il 30 luglio 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riguarda: I) modificazioni alla legge 2 luglio 2004, n. 165, recante « Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione » e le norme transitorie per il rinnovo dei consigli regionali e le elezioni dei presidenti delle giunte regionali da tenersi nell'anno 2010; II) modificazioni al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli

enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

I) Nell'anno 2010 dovranno essere rinnovati i consigli regionali e le presidenze delle giunte delle regioni a statuto ordinario eletti il 3 e 4 aprile 2005. Le elezioni non si terranno nelle regioni Molise e Abruzzo; nella prima si è votato il 5 e 6

novembre 2006, nella seconda il 30 novembre e il 1° dicembre 2008.

Due questioni meritano un'attenta riflessione e, a nostro avviso, un intervento legislativo: quella della frammentazione e dell'esigenza di un'adeguata soglia di sbarramento e quella del sovrannumero dei componenti il consiglio regionale rispetto al numero massimo previsto dagli stessi statuti regionali.

1. *La normativa vigente.*

Nella gran parte delle regioni l'elezione è ancora disciplinata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (il cosiddetto « *Tatarellum* »). Nel 2004 è intervenuta la legge n. 165 del 2004 che fissa i principi generali cui deve attenersi la legislazione elettorale delle regioni. Tre di queste (Abruzzo, Calabria e Lazio) hanno introdotto modifiche che non toccano il sistema di elezione, quattro regioni (Campania, Marche, Puglia e Toscana) hanno modificato alcuni aspetti del sistema di elezione e, in particolar modo, hanno soppresso il cosiddetto « listino ».

Prima dell'avvento dei nuovi statuti regionali la legge statale stabiliva anche il numero dei componenti il consiglio regionale. Ora quel numero è determinato dallo statuto che, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, disciplina « i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento » della regione. Ad oggi non sono ancora in vigore i nuovi statuti delle regioni Basilicata, Molise e Veneto.

Sul sistema di elezione con cui si giungerà al voto nel 2010 potranno ancora intervenire nuove leggi regionali, considerando che i consigli in carica potranno svolgere le loro funzioni fino al quarantaseiesimo giorno antecedente la data delle nuove votazioni (ai primi di febbraio 2010, se si votasse l'ultima domenica di marzo).

Come è noto, il consiglio regionale e il presidente della giunta regionale sono eletti contestualmente con un sistema ad esito maggioritario, esito assicurato dal-

l'attribuzione della maggioranza dei seggi del consiglio regionale alle liste collegate al candidato proclamato presidente della giunta regionale. L'80 per cento dei seggi del consiglio è assegnato in sede circoscrizionale (il territorio delle province) con criterio proporzionale. Il 20 per cento dei seggi costituisce il possibile premio di maggioranza attribuito in sede regionale. L'elettore dispone di due voti (lista circoscrizionale e candidato presidente, anche tra loro non collegati).

È proclamato presidente della giunta regionale il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti (alle liste regionali). Alle liste collegate è assicurato comunque il 55 o il 60 per cento dei seggi del consiglio. Per ottenere questo risultato la legge n. 43 del 1995 ha consentito l'assegnazione di seggi in sovrannumero, oltre quelli che la legge 17 febbraio 1968, n. 108, assegnava a ciascun consiglio regionale.

Il sistema introdotto dalla « legge Tatarella » assegna la presidenza della giunta regionale e la maggioranza dei seggi del consiglio regionale al candidato che ottiene almeno un voto in più dei concorrenti. Quale che sia il numero delle liste coalizzate e quale che siano i voti che ciascuna di esse ottiene. Il sistema incentiva la moltiplicazione dell'offerta elettorale intesa a catturare tutte le possibili « nicchie » di voto che – se pure inferiori alla soglia minima di accesso ai seggi – contribuiscono (magari solo con pochi voti) alla vittoria del candidato alla presidenza.

A questo incentivo alla frammentazione delle liste si aggiunge una soglia di sbarramento particolarmente bassa, perché quella del 3 per cento (pur formalmente esistente) non si applica alle liste che partecipano a coalizioni che ottengono il 5 per cento in sede regionale. Solo la Calabria l'ha portata al 4 per cento fisso in sede regionale per qualsiasi lista, mentre la Toscana l'ha stabilita al minimo dell'1,5 per cento anche per le liste coalizzate.

Il prospetto delle liste e delle soglie di accesso al seggio nelle elezioni 2005 offre i numeri di questa frammentazione:

| Regioni | Numero delle liste provinciali | Numero delle liste regionali | % minima regionale della lista che ha ottenuto almeno un seggio |
|----------------|--------------------------------|------------------------------|---|
| Piemonte | 20 | 4 | 1,1 |
| Lombardia | 16 | 4 | 1,4 |
| Veneto | 16 | 4 | 1,4 |
| Liguria | 20 | 3 | 1,3 |
| Emilia-Romagna | 13 | 4 | 1,4 |
| Toscana | 11 | 5 | 2,8 |
| Umbria | 10 | 4 | 2,3 |
| Marche | 15 | 4 | 1,8 |
| Lazio | 23 | 3 | 1,0 |
| Abruzzo | 17 | 3 | 2,4 |
| Campania | 21 | 4 | 1,4 |
| Puglia | 20 | 2 | 1,6 |
| Basilicata | 14 | 5 | 2,7 |
| Calabria | 17 | 4 | 4,2 |

Le elezioni regionali del 2010, proprio perché fortemente « politiche » nella natura dei poteri che costituiscono e nella percezione che ne hanno gli elettori, determinanti per il rapporto tra regioni e Governo, centrale nella fase costituente del « federalismo », vere « elezioni di medio termine » per la legislatura in corso, si annunciano come l'occasione e la possibilità di riarticolare il sistema politico nazionale sull'assetto pre-2008, consegnando nuovamente alle formazioni « marginali » quel « potere di coalizione » che ha condizionato la legislatura 2001-2006 del centro-destra e la legislatura 2006-2008 del centro-sinistra.

2. Questioni che si pongono e proposte di intervento.

Si è ricordato che « Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (...) » (articolo 122, primo comma, della Costituzione).

La legge dello Stato può intervenire sul sistema elettorale regionale solo stabilendo « principi fondamentali », non può, quindi, imporre una formula di trasformazione

dei voti in seggi o uno specifico calcolo elettorale.

Una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale afferma però che le norme di dettaglio sono possibili quando esse stesse sono la definizione del « principio fondamentale » o, ancora, quando sono dettate in via suppletiva per la realizzazione del medesimo principio, in assenza della norma regionale e fino quando questa non intervenga sostituendosi alla disposizione della legge statale. Pertanto, l'intervento inteso a rendere coerente la legislazione elettorale regionale con quella per l'elezione del Parlamento nazionale e per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia potrebbe limitarsi a due punti:

a) introdurre la soglia del 4 per cento dei voti validi alle liste in sede regionale (pari a quella introdotta per le elezioni dei membri del Parlamento europeo) come soglia minima di sbarramento con conseguente esclusione dall'assegnazione dei seggi delle sedi circoscrizionali che non ottengono quel risultato;

b) escludere l'attribuzione dei seggi in sovrannumero, almeno per le regioni nelle quali lo statuto regionale abbia determinato il numero dei componenti il consiglio regionale.

3. *La soglia di sbarramento.*

È ragionevole e plausibile che la legge statale imponga una soglia minima di accesso come principio fondamentale del sistema di elezione dei consigli regionali.

Quel principio è coerente con quelli già fissati dall'articolo 4 della legge n. 165 del 2004, intesi ad agevolare la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale.

La disposizione deve indicare la percentuale minima di voti validi in sede regionale che una lista deve ottenere per poter partecipare all'assegnazione di seggi. Senza l'indicazione specifica del valore di soglia il principio non potrebbe essere posto.

Il 4 per cento si allinea al valore stabilito nella legislazione per l'elezione della Camera dei deputati e dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

All'enunciazione del principio deve affiancarsi una disposizione transitoria che renda operativa la soglia nelle elezioni 2010, anche se le regioni non interverranno con una propria norma di recepimento.

4. *Il sovrannumero dei consiglieri regionali.*

Il problema nasce da una questione nota, ma poco considerata: è lecito aumentare il numero dei componenti il consiglio regionale — assegnando consiglieri in sovrannumero — per raggiungere le maggioranze previste dalla « legge Tatarella » quando è lo statuto regionale (il nuovo statuto regionale) a stabilire il numero dei componenti il consiglio?

L'articolo 123 della Costituzione, come già ricordato, impone che sia lo statuto a determinare « i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento » della regione. Sebbene non vi sia un'indicazione esplicita sul numero dei componenti il consiglio regionale, non dovrebbero esservi dubbi che quel numero debba essere stabilito dallo statuto. Esso è un elemento fondamentale di organizzazione della regione e, come tale, vincolato alla procedura di approvazione e di modifica dello

statuto; rimetterlo ad una legge — se pure elettorale — comporterebbe la sostanziale elusione del vincolo statutario posto dall'articolo 123 della Costituzione.

Dunque, il sistema del sovrannumero previsto dall'articolo 15, quattordicesimo comma, numeri 6), 7) e 8), e quindicesimo comma, della legge n. 108 del 1968 non dovrebbe essere applicato dalle regioni che hanno approvato uno statuto che determina il numero — fisso — dei consiglieri, sia che il sovrannumero sia richiamato nella legge regionale di recepimento, sia che — in assenza di una propria legge elettorale — la regione faccia ricorso al « Tatarellum ».

In questo caso non occorre la disposizione che stabilisca « il principio fondamentale ». Il rispetto della competenza e della gerarchia delle fonti è un'affermazione immanente nell'ordinamento. Occorre invece intervenire con una disposizione applicativa diretta a fare sì che tutte le maggioranze stabilite siano computate a partire dal numero dei consiglieri stabiliti dallo statuto, riducendo e adattando, di conseguenza, le altre disposizioni.

II) La presente proposta di legge riguarda anche l'innalzamento della soglia di sbarramento al 4 per cento come principio fondamentale anche per i sistemi di elezione del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

Attualmente, per l'elezione del consiglio comunale (nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) è posta la soglia del 3 per cento del totale dei voti validi espressi per tutte le liste. Tuttavia questa soglia di sbarramento non si applica alle liste che facciano parte (al primo turno di votazione) di una coalizione di liste che ottenga complessivamente almeno quel 3 per cento (articolo 73, comma 7, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000).

Del tutto analoga è la soglia del 3 per cento posta per l'elezione del consiglio provinciale (articolo 75, comma 5, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000). La soglia è del 3 per

cento dei voti validi espressi nella circoscrizione provinciale, salvo che la lista non faccia parte di una coalizione di liste che raggiunga complessivamente tale risultato.

La modifica che si propone intende:

a) innalzare le due soglie — per i consigli provinciali e per i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore

a 15.000 abitanti — al 4 per cento del totale dei voti validi espressi per tutte le liste nella circoscrizione comunale o nella circoscrizione provinciale;

b) applicare questa soglia a tutte le liste, senza riguardo ai voti che complessivamente ottiene la coalizione cui quelle liste eventualmente partecipano.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Soglia minima di sbarramento per l'elezione del consiglio regionale).

1. All'articolo 4, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, dopo la lettera *a)* è inserita la seguente:

« *a-bis*) riduzione della frammentazione della rappresentanza tramite la previsione di una soglia minima di sbarramento che, in ogni caso, escluda dall'assegnazione dei seggi le liste che ottengono meno del 4 per cento del totale dei voti validi in sede regionale; ».

ART. 2.

(Norma transitoria).

1. Limitatamente alle elezioni dei presidenti della giunta regionale e dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario dell'anno 2010, qualora le regioni non abbiano dato attuazione con propria legge al principio della soglia minima di sbarramento stabilito dall'articolo 4, comma 1, lettera *a-bis*), della legge 2 luglio 2004, n. 165, introdotta dall'articolo 1 della presente legge, sono in ogni caso escluse dall'assegnazione dei seggi le liste circoscrizionali e le liste regionali che hanno ottenuto un numero di voti validi inferiori al 4 per cento del totale dei voti validi espressi nella regione per tutte le liste, rispettivamente, circoscrizionali e regionali.

ART. 3.

(Divieto di assegnazione di seggi in sovrannumero).

1. All'elezione dei consigli regionali delle regioni il cui statuto determina il numero dei componenti il consiglio regio-

nale non si applica la disposizione dell'aumento del numero dei seggi assegnati al consiglio di cui all'articolo 15, quindicesimo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108.

2. Nelle more dell'entrata in vigore delle specifiche leggi elettorali regionali di attuazione del comma 1 del presente articolo, le disposizioni della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e le disposizioni delle rispettive leggi elettorali regionali vigenti che attribuiscono alla lista o alla coalizione collegata al candidato proclamato eletto presidente della giunta regionale una determinata quota di seggi, si applicano sottraendo tale quota al numero dei seggi assegnati dallo statuto al consiglio regionale e attribuendo i seggi restanti alle liste non collegate, secondo le altre modalità stabilite da ciascuna legge elettorale regionale.

ART. 4.

(Soglia di sbarramento per l'elezione del consiglio comunale e del consiglio provinciale).

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 7 dell'articolo 73 è sostituito dal seguente:

« 7. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che al primo turno hanno ottenuto meno del 4 per cento dei voti validi »;

b) il comma 5 dell'articolo 75 è sostituito dal seguente:

« 5. Non sono ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di candidati che al primo turno hanno ottenuto meno del 4 per cento dei voti validi ».

€ 0,35



16PDL0027980