

STATUTI E LEGGI ELETTORALI

A cura di:

Luigia Alessandrelli

STATUTI E LEGGI ELETTORALI

1. PREMESSA

L'esame dei rapporti tra Statuti e leggi elettorali necessita di una breve premessa volta ad evidenziare gli aspetti problematici della questione che il legislatore "costituente" regionale si è trovato a dover sciogliere. Come è noto, infatti, la legge costituzionale 1/1999 ha compiuto la scelta, da più voci¹ definita infelice, di prescindere dallo stretto rapporto esistente tra forma di governo e sistema elettorale, attribuendo la disciplina della prima allo Statuto e quella del sistema elettorale alla legge regionale "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge della Repubblica". A ciò si aggiunga che l'articolo 122 della Costituzione ha conferito al legislatore regionale ordinario il compito di determinare, nell'ambito dei principi stabiliti con legge statale, i casi di incompatibilità ed ineleggibilità del Presidente e dei restanti componenti della Giunta oltre che dei Consiglieri regionali.

La definizione dei tre diversi ambiti di competenze (Statuti: forma di governo; legge statale: principi in materia di sistema elettorale e di ineleggibilità ed incompatibilità; legge regionale: normativa di dettaglio in materia di legge elettorale e di ineleggibilità ed incompatibilità) non appare particolarmente agevole e ha impegnato non poco il legislatore regionale statuario che, sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale², ha dovuto scorporare dalla forma di governo i principi e gli istituti atti ad

¹ Michele BELLETTI "Approvata la legge di attuazione del primo comma dell'art. 122 della Costituzione" in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Marco OLIVETTI "Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie" in www.forumcostituzionale.it.

² La Corte costituzionale, intervenuta sull'argomento più volte, ha approfondito la questione con la discussa sentenza 2/2004 chiarendo che *la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto* in materia di sistema elettorale. Infatti sebbene, secondo la Consulta, da un punto di vista concettuale la *determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che ... sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello Statuto regionale e che quindi lo Statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie. Sono quindi inammissibili norme statuarie che determinino direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione ... o che determinino in modo diverso dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.*

influenzare , anche in via indiretta, il sistema elettorale. Si ricorda, tuttavia, che la stessa Corte ha riservato allo Statuto la disciplina dell'eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali³ o l'introduzione di disposizioni concernenti le fonti normative quali la previsione di maggioranze qualificate per l'approvazione di leggi elettorali⁴.

In relazione alle citate problematiche i rapporti tra Statuti e leggi elettorali verranno, innanzitutto, esaminati individuando le disposizioni statutarie inerenti il sistema elettorale. Verranno poi presi in particolare considerazione due aspetti su cui si è a lungo concentrato il dibattito politico istituzionale, vale a dire le disposizioni statutarie in materia di diritti elettorali degli emigrati e degli immigrati e le disposizioni statutarie concernenti la rappresentanza politica degli interessi femminili.

2. STATUTI E SISTEMA ELETTORALE

Occorre in primo luogo segnalare che alcuni Statuti hanno colto gli spazi offerti dalla citata giurisprudenza costituzionale in ordine alle fonti normative disciplinando espressamente la materia. In particolare tre Regioni (Calabria, Lazio, Puglia) richiedono la maggioranza assoluta per l'approvazione delle leggi elettorali e due Regioni una maggioranza qualificata (due terzi: Liguria; tre quinti: Piemonte).

Per il resto gli Statuti hanno disciplinato in maniera assai generica il sistema elettorale, rinviando la regolamentazione della materia al legislatore regionale ordinario⁵. Non mancano tuttavia significative eccezioni .

Ad esempio, avendo la totalità delle Regioni optato per la forma di governo di tipo "Presidenziale", gli Statuti hanno semplicemente previsto che il Presidente della Giunta è eletto a suffragio universale e diretto. Tutti gli Statuti, tranne quello calabrese, hanno poi espressamente disposto che l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale deve avvenire contestualmente; la quasi totalità degli Statuti ha, infine, specificato che l'elezione del Presidente avviene secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale nel rispetto dei principi fissati dalla normativa statale. Unica eccezione è costituita dallo Statuto dell'Umbria che regola in maniera più dettagliata la materia stabilendo che il Presidente della Giunta regionale viene eletto "nella stessa scheda utilizzata per le elezioni del Consiglio e con voto espresso a favore di una lista o di un candidato alla presidenza o

³ Corte costituzionale 196/2003.

⁴ Corte costituzionale 2/2004.

⁵ Si segnala che al momento sono state approvate leggi elettorali in Abruzzo (l.r. 1/2002; l.r. 42/2004; l.r. 9/2005); Calabria (l.r. 1/2005); Lazio (l.r. 2/2005), Marche (l.r. 27/2004; l.r. 6/2005); Puglia (l.r. 2/2005); la Toscana (l.r. 25/2004; l.r. 70/2004; l.r. 74/2004; l.r. n. 62005).

congiuntamente di una lista e di un candidato alla Presidenza ad essa collegato". L'Umbria chiarisce, infine, che il Presidente può essere eletto solo per un altro mandato consecutivo. Da notare che lo Statuto in questione non è stato impugnato innanzi alla Consulta su quest'ultimo punto né sulle modalità, abbastanza specifiche, con cui si procede alla elezione del Presidente; il Governo lo ha, invece, ritenuto in contrasto con l'art. 122 della Costituzione nella parte in cui prevede che la carica di componente della Giunta è incompatibile con quella di Consigliere regionale.⁶

Va, tuttavia, rilevato che altre Regioni (Emilia Romagna e Toscana) hanno introdotto negli Statuti disposizioni concernenti l'incompatibilità tra Assessore e Consigliere. Diversa, però, è stata la lettura di tali norme da parte governativa; infatti lo Statuto dell' Emilia Romagna è stato sul punto impugnato dinnanzi alla Corte costituzionale⁷, mentre quello della Toscana no, sebbene di contenuto sostanzialmente identico alla Carta statutaria dell'Umbria. Com'è noto la tesi governativa è stata integralmente accolta dalla Corte costituzionale⁸ che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni impuginate su questo punto.

Per quanto, poi, attiene alle restanti cause di incompatibilità e di ineleggibilità dei Consiglieri regionali, del Presidente della Giunta e degli Assessori, gli Statuti rinviano, per la quasi totalità dei casi, alla legge regionale.

Un discorso a parte meritano le norme statutarie suscettibili di incidere in via indiretta sul sistema elettorale, quali la fissazione del numero dei Consiglieri. Tale disposizione condiziona la legge elettorale in relazione alla possibilità che la stessa preveda seggi aggiuntivi a garanzia di diritti dell'opposizione o ai fini della costituzione di una stabile maggioranza.

In relazione a tale problema si segnala che tutti gli Statuti determinano il numero dei consiglieri in maniera fissa con tre eccezioni (Abruzzo, Liguria e Calabria). In particolare si ricorda che lo Statuto dell'Abruzzo conferisce alla legge elettorale la possibilità di prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio; la Liguria determina, invece, solo il numero massimo dei Consiglieri lasciando ampio spazio di manovra alla legge elettorale; la delibera legislativa di revisione statutaria della Calabria, infine, dispone che il numero dei membri del Consiglio regionale può essere aumentato secondo le modalità previste

⁶ Ricorso in via principale n. 88/2004 (GU n. 39/2004) in cui viene tra l'altro confermata l'impostazione contenuta nella legge 2 luglio 2004 n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma della Costituzione) che considera l'incompatibilità tra Assessore e Consigliere come una qualsiasi altra incompatibilità.

⁷ Delibera del Consiglio dei Ministri 8.10.2004.

⁸ Corte costituzionale 378/2004; 379/2004.

dalla normativa elettorale statale attualmente vigente (articolo 15 comma 13 nn. 6, 7 e 8 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, e dall'articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 1/1999).

Alcuni Statuti, inoltre, come l'Emilia Romagna e l'Umbria, chiariscono che il Presidente della Giunta non è computato nel numero dei Consiglieri e quindi non concorre con gli altri Consiglieri nell'attribuzione dei seggi; il Lazio aggiunge che non va computato nel numero dei Consiglieri oltre al Presidente della Giunta anche il candidato alla carica di Presidente regionale che nella relativa elezione ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello ottenuto dal Presidente eletto. Disposizioni più specifiche sono state introdotte dall'Abruzzo che ha espressamente demandato alla legge elettorale regionale il compito di regolare le modalità di sostituzione del Consigliere candidato alla carica di Presidente della Giunta che ha conseguito un numero di voti validi inferiore del Presidente eletto.

Principi maggiormente pregnanti in materia elettorale sono stati, poi, introdotti da alcuni Statuti che hanno disposto che la legge elettorale deve prevedere la rappresentanza in Consiglio di ogni provincia (Calabria, Lazio). Da segnalare il caso della Liguria il cui Statuto, approvato in seconda lettura in data 28.9.2004, prevedeva la rappresentanza in Consiglio dei territori provinciali proporzionalmente alla popolazione residente. Tale disposizione è stata impugnata dal Governo⁹ ed il Consiglio regionale ha provveduto a sopprimerla per adeguarsi ai rilievi governativi, in sede di riapprovazione dello Statuto¹⁰.

Tra le previsioni che più hanno interferenza con la legge elettorale si ricordano, infine, quelle che individuano nel Presidente della Giunta il soggetto titolare del potere di indire le elezioni (Abruzzo, Umbria).

3. DISPOSIZIONI STATUTARIE IN MATERIA DI DIRITTI ELETTORALI DEGLI EMIGRATI E DEGLI IMMIGRATI

Due Statuti regionali (Emilia Romagna, Toscana) prevedono che la Regione assicuri l'estensione del diritto di voto agli immigrati. Entrambe le disposizioni statuarie sembrano rinviare l'attuazione del principio a modifiche costituzionali che espressamente attribuiscono i diritti politici agli immigrati.

Per quel che riguarda gli emigrati, due statuti (Toscana, Abruzzo) dedicano ad essi disposizioni specifiche in materia elettorale, attraverso

⁹ Delibera del Consiglio dei Ministri 28.10.2004.

¹⁰ Lo Statuto della Liguria è stato riapprovato in seconda lettura dopo l'impugnativa governativa in data 28.1.2005.

l'introduzione di norme che impegnano la Regione ad assicurare l'effettività del diritto di voto ai cittadini residenti all'estero.

Come è noto le disposizioni in materia di diritti elettorali in favore degli immigrati sono state impugnate dal Governo innanzi alla Consulta. La Corte, pur non ritenendo illegittime tali disposizioni, le ha però dichiarate sostanzialmente prive di valore normativo, come del resto tutte le altre disposizioni statutarie contenenti principi¹¹.

4. DISPOSIZIONI STATUARIE CONCERNENTI LA RAPPRESENTANZA POLITICA DEGLI INTERESSI FEMMINILI

Numerose sono le disposizioni degli Statuti che attuano l'art 117, settimo comma, della Costituzione il base al quale "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità di uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive".

La norma costituzionale in questione sembra collegare le disuguaglianze sostanziali presenti nella società tra uomini e donne anche alla scarsa presenza di queste ultime nelle istituzioni elettive, ponendo l'attenzione sul problema del difetto di rappresentanza degli interessi femminili nelle stesse. Problema, quest'ultimo, che presenta numerose sfaccettature e impone di prendere in considerazione non solo le disposizioni statutarie inerenti la garanzia della presenza femminile nei Consigli, ma anche gli eventuali altri accorgimenti destinati ad assicurare la salvaguardia degli interessi femminili quanto meno in caso di delega di regolazione (cioè delega di potere normativo a soggetti diversi dai Consigli, quali Autorità indipendenti, contrattazione collettiva ecc.) o difetto di rappresentanza dei bisogni di categorie femminili deboli¹².

¹¹ Corte costituzionale 372/2004; Corte costituzionale 378/2004.

¹² In effetti, l'assenza di donne nei luoghi della decisione politica appare la conseguenza e insieme la premessa di un assetto di rapporti tra i generi che determina condizioni di disuguaglianza sostanziale. La rottura di tale circuito vizioso è sicuramente un dato necessario, ma da solo non sufficiente a risolvere il problema della disuguaglianza maschile – femminile. A tal proposito, infatti, non si possono ignorare due fenomeni recenti: la cosiddetta crisi della legge cioè il fatto che le leggi diminuiscano di numero e si svuotano di contenuto sostanziale, delegando potere normativo a soggetti diversi dalle assemblee elettive (Governi, Autorità indipendenti, contrattazione collettiva, ecc); la crisi della rappresentanza partitica cioè il fatto che i partiti, di cui sono espressione i rappresentanti eletti, non riescano più ad assicurare da soli la mediazione tra cittadini/cittadine e istituzioni. In generale esiste una vasta gamma di interessi, spesso deboli, che trovano difficoltà ad avere un adeguato ascolto a livello partitico e chiedono da un lato di essere rappresentati da chi ha conoscenze specialistiche, particolari propensioni o si occupa di specifici problemi e, dall' altro, di essere coinvolti nella decisione politica.

In relazione a tali problematiche va innanzitutto rilevato che tutti gli Statuti contengono, nella parte dedicata ai principi, l'impegno della Regione a promuovere la pari opportunità tra uomini e donne, l'uguaglianza, e in alcuni casi, a valorizzare la differenza di genere. Si tratta di norme, come di recente chiarito dalla stessa Corte costituzionale, prive di valore normativo ma aventi una sola rilevanza politica.

Tutti gli Statuti contengono, inoltre, norme volte a colmare il "vuoto di donne" nelle assemblee elettive assicurando, talora con disposizioni generiche e a volte con esplicito riferimento alla legge elettorale, l'attuazione di iniziative regionali atte a promuovere al parità di accesso alle cariche elettive. Unica eccezione lo Statuto della Liguria modificato in seguito all'impugnativa governativa che considerava illegittima la seguente generica disposizione "La legge elettorale assicura le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive".

Per quel che riguarda la presenza femminile nelle Giunte essa è espressamente garantita in Campania; in Emilia Romagna; nel Lazio; nelle Marche. Nel Lazio è in particolare chiarito che di sedici assessori almeno cinque debbano essere donne.

Quasi tutte le Regioni attribuiscono rilevanza statutaria alle Commissioni pari opportunità o ad organismi simili (es. Consulta per le pari opportunità, Centro per le pari opportunità). Tali Commissioni, Consulte, Centri assumono una significativa rilevanza laddove ne sia garantita l'autonomia e la rappresentanza di associazioni portatrici di interessi femminili deboli, non rappresentati o non sufficientemente rappresentati politicamente (esempio: vittime della tratta; donne maltrattate). Attraverso gli organismi suddetti gli interessi in questione potrebbero essere coinvolti nella decisione politica per lo meno in tre versanti: quello dell'informazione preventiva sulla situazione e sui bisogni dei soggetti deboli rappresentati, quello della consultazione e ascolto delle proposte dei rappresentanti, quello della verifica preventiva ed ex post dei risultati delle singole politiche effettuate. In questo senso appaiono rilevanti alcune disposizioni statutarie che da un lato garantiscano l'autonomia alle Commissioni, Centri, e Consulte (così il Lazio; le Marche e la Toscana), dall'altro prevedono che gli stessi esprimano pareri o formulino proposte su politiche di interesse femminile della Giunta o consiliari¹³.

Altro importante strumento di salvaguardia degli interessi femminili è costituito dalla cosiddetta valutazione di impatto rispetto al sesso cui molte

¹³ Le Regioni che individuano a livello statutario le funzioni delle Commissioni attribuendo loro funzioni consultive e di proposta sono: la Toscana, l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo, la Campania istituisce oltre la Commissione per le pari opportunità anche la Consulta femminile che svolge funzioni di proposta e consultive.

Regioni fanno cenno nei propri Statuti. In particolare la Regione Abruzzo fa un esplicito riferimento all'impatto equitativo di genere e assegna tale valutazione alla Commissione per le pari opportunità; in Campania la previsione della procedura è più generica limitandosi lo Statuto a prevedere che la Regione assicuri azioni di promozione della parità anche nelle fasi di pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni stesse; in Emilia Romagna lo Statuto stabilisce che il Regolamento interno del Consiglio definisce le procedure e gli strumenti per la valutazione della qualità delle leggi e il monitoraggio delle stesse nonché il coinvolgimento nella valutazione delle Commissioni per le pari opportunità; in Toscana lo Statuto prevede espressamente che la Commissione pari opportunità eserciti funzioni di controllo e monitoraggio sulle politiche regionali al fine dell'applicazione del principio di non discriminazione e di pari opportunità nonché per la verifica dell' applicazione delle disposizioni di parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive.

Rilevanti infine le norme statutarie che promuovono l'accesso o che garantiscono la presenza delle donne nelle cariche pubbliche (Toscana, Puglia, Piemonte, Marche, Lazio, Campania, Abruzzo). Alcune Regioni specificano che la parità di accesso deve essere garantita nelle nomine di competenza delle Giunta e dei Consigli e/o degli organi regionali (Marche, Lazio, Piemonte). L'Abruzzo afferma che la Regione è impegnata ad adottare azioni atte a garantire la presenza equilibrata delle donne anche nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale culturale e politica. Lo Statuto toscano impegna la Regione a promuovere un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo degli enti pubblici.