



CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA
Sezione Affari e Studi Giuridici e Legislativi
Servizio Affari e Studi Legislativi

I.r. 29/2011, art. 7
SCHEDA DI ANALISI TECNICO-NORMATIVA

ATTO Consiglio n. 1341

PROPONENTI	Consiglieri: Ruggiero Mennea, Sergio Clemente
TITOLO	"Modifica della Legge Regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale)"

RILEVAZIONE ELEMENTI INTERNI E DI ACCOMPAGNAMENTO

numero articoli relazione allegati	4 SI NO
RIFERIMENTI NORMATIVI	Art. 51 Cost. Art. 67 Cost. Art. 117 Cost. Art. 120 Cost. Art. 122 Cost. Legge 17 febbraio 1968, n. 108 Legge 23 aprile 1981, n. 154 Legge 23 febbraio 1995, n. 43 Legge 23 luglio 2004, n. 165 Decreto Legge 31 luglio 2020, n. 86 L.r. Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 L.r. Puglia 10 marzo 2015 n. 7 L.r. Abruzzo n. 51/2004 (art.3 bis) L.r. Basilicata n. 20/2018 (art.23) L.r. Lombardia n. 31/2016 (art.5) L.r. Marche n. 27/2004 (art.3 bis) L.r. Piemonte n. 12/2023 (art. 8) L.r. Toscana n. 51/2014 (art. 27) L.r. Veneto n. 5/2012 (art. 24) Sent. Corte Cost. n. 151/2012 Sent. Corte Cost. n. 193/2015 Ordinanza Corte Cost. n. 238/2016 Provvedimento del Prefetto di Bari n. 82022 del 3 agosto 2020

RILEVAZIONE DI CRITICITA' SOTTO IL PROFILO REDAZIONALE

Sotto il profilo del drafting normativo non si può omettere di rilevare come la Proposta di Legge in esame si ponga in continuità con la discutibile tecnica legislativa già adottata dal legislatore regionale pugliese che, in occasione dell'approvazione della legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 (recante "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*"), scelse di recepire le leggi statali in materia elettorale n. 108/1968 e n. 43/1995, introducendo al contempo parziali "modifiche" alle stesse, dando vita in tal modo a una singolare legge regionale che, almeno in alcuni suoi articoli (si veda, per esempio, gli artt. 10 e 11 della citata l.r. 2/2005 s.m.i.), parrebbe voler intervenire su una disciplina statale.

La predetta tecnica legislativa è già stata stigmatizzata dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 188/2011, riguardante proprio la legge elettorale regionale della Puglia, ne ha evidenziato l'"improprietà" (nello stesso senso anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 196/2003).

La proposta di legge in esame, pertanto, potrebbe rappresentare l'occasione per un riassetto complessivo (anche sotto il profilo della corretta redazione del testo normativo) della disciplina regionale in una materia così delicata come quella elettorale, anche al fine di migliorarne la comprensibilità.

RILEVAZIONE DI CRITICITA' SOTTO IL PROFILO SOSTANZIALE

La Proposta di Legge in esame è finalizzata a introdurre modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 recante "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*".

Al fine di inquadrare la materia, appare innanzitutto necessario fornire brevi cenni di carattere generale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di sistemi elettorali regionali, focalizzando la nostra attenzione solo sulle regioni a statuto ordinario.

A tale riguardo preme innanzitutto evidenziare come la disciplina del sistema di elezione dei Consigli regionali a statuto ordinario fosse originariamente riservata, secondo il testo previgente dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, alla legge statale¹. Nell'esercizio di tale competenza, il legislatore statale dettò la legge 17 febbraio 1968, n. 108 (recante "*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*"), successivamente modificata e integrata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43.

Con la modifica all'art. 122 Cost., introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, si è determinato, in parte esplicitamente e in parte implicitamente, un complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali.

L'art. 122 Cost., così come novellato, infatti, attribuisce alla legge regionale la potestà di disciplinare il sistema di elezione degli organi della regione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, nonché i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta.

Questa potestà, però, è soggetta ai vincoli direttamente posti dalla Costituzione e al limite dei "principi fondamentali" stabiliti con legge della Repubblica.

¹ L'art. 122 Cost., nella sua formulazione originaria, infatti, così recitava:
"Art. 122

Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale.

Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti".

La norma costituzionale stabilisce, inoltre, che la durata degli organi elettivi è sottratta alla competenza regionale e stabilita dalla legge della Repubblica. Sempre l'art. 122 determina direttamente alcune delle incompatibilità fra le cariche negli organi della regione e le cariche in altri organi politici, istituzionali e della giurisdizione, e rimette alla legge nazionale la definizione dei principi in materia.

In assenza di una diversa scelta statutaria, infine, l'ultimo comma dell'art. 122 stabilisce direttamente la forma di governo delle regioni a statuto ordinario ed alcuni degli elementi che la connotano: l'elezione diretta del Presidente della Giunta, i poteri di questi e il rapporto con la Giunta, la natura del rapporto di fiducia che intercorre fra il Presidente eletto e il Consiglio regionale.

La Costituzione vigente, pertanto, prevede, con riferimento alla materia "*sistema di elezione*" nelle regioni, una particolare forma di competenza legislativa concorrente, nonostante la predetta materia non sia esplicitamente prevista tra quelle elencate dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

A tale proposito, con la pronuncia n. 151 del 2012, la Corte Costituzionale ha chiarito che "*l'espressione 'sistema di elezione', utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost., deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto del corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale, nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)*".

In attuazione del predetto art. 122, primo comma, della Costituzione, poi, la legge 23 luglio 2004, n. 165, ha individuato i **principi fondamentali** entro cui deve svolgersi la potestà legislativa della regione in materia elettorale, con particolare riferimento a ineleggibilità (art. 2), incandidabilità (art. 3), sistema di elezione del Presidente della Regione e dei Consiglieri regionali (art. 4), nonché durata degli organi elettivi regionali (art. 5).

La disciplina dettata dalla predetta l. 165/2004, pertanto, rappresenta un limite costituzionalmente interposto cui il legislatore elettorale regionale è tenuto ad attenersi.

Sul regime elettorale nelle Regioni a statuto ordinario, quindi, incide una pluralità di fonti normative:

- La Costituzione (artt. 121, 122, 123 e 126)
- Le leggi statali n. 165/2004 (in materia di "principi fondamentali"), n. 108/1968 e n. 43/1995
- Lo Statuto regionale (per quanto attiene la forma di governo e la disciplina del procedimento di approvazione delle leggi elettorali regionali)
- Le leggi regionali (per la disciplina specifica e di dettaglio).

* * * * *

La disciplina regionale vigente in materia elettorale

In Puglia il sistema elettorale regionale è disciplinato dalla l.r. 9 febbraio 2005 n. 2, recante "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*", come modificata dalla l.r. 10 marzo 2015, n. 7.

La predetta legge (che recepisce in gran parte quanto previsto dalle leggi n. 108/1968 e n.

43/1995, con una tecnica legislativa già definita "impropria" dalla Corte Costituzionale) prevede innanzitutto l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, contestualmente a quella del Consiglio regionale, composto da 50 membri più il Presidente della Giunta stesso, che ne è componente.

Il sistema elettorale pugliese è proporzionale, su base circoscrizionale, con soglie di sbarramento e l'attribuzione di un premio di maggioranza variabile, a seconda della percentuale di voti raggiunta dalla lista o dalla coalizione di liste a supporto del Presidente proclamato eletto.

Dei 50 seggi complessivi, 23 seggi sono attribuiti su base circoscrizionale (le circoscrizioni sono 6, corrispondenti alle attuali province) e i restanti 27 su base di collegio unico regionale. Le coalizioni di liste o le liste singole che non si presentino in coalizione con altre, sono ammesse alla distribuzione dei seggi ove abbiano ottenuto, complessivamente, almeno l'8% dei "voti validi".

Non sono ammessi all'assegnazione dei seggi, inoltre, le liste che, anche ove collegate in coalizione con altre, non abbiano individualmente superato la soglia di "sbarramento" del 4% dei voti validi.

Con riferimento al premio di maggioranza, inoltre, la legge regionale prevede un meccanismo "dinamico", così sintetizzabile:

- se la percentuale dei voti ottenuti dalle liste collegate al Presidente della Giunta eletto sia pari o superiore al 40%, vengono assegnate ad esse **29** consiglieri su 50;
- se la percentuale dei voti ottenuti dalle liste collegate al Presidente della Giunta eletto sia inferiore al 40% ma superiore al 35%, sono assegnati alle liste collegate al Presidente eletto **28** consiglieri;
- se la percentuale dei voti ottenuti dalle liste collegate al Presidente della Giunta eletto sia inferiore al 35% sono assegnati alle liste collegate al Presidente eletto **27** consiglieri.

Nelle liste, inoltre, è assicurata la rappresentanza di entrambi i generi. In ogni lista, infatti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in maniera superiore al 60 per cento e in caso di violazione di questa proporzione è prevista una sanzione pecuniaria.

* * * * *

La Proposta di Legge in esame

Passando all'Analisi Tecnico Normativa della PdL in esame, preme subito evidenziare come quest'ultima, sia finalizzata a intervenire esclusivamente su tre aspetti del sistema elettorale vigente previsto dalla l.r. 2/2005 s.m.i.:

1. Introduzione della doppia preferenza di genere
2. Criteri per l'attribuzione del premio di maggioranza
3. Incompatibilità tra la carica di Assessore regionale e l'esercizio delle funzioni di Consigliere regionale, con l'introduzione del "consulente supplente".

Di seguito saranno passati in rassegna i suddetti aspetti.

1) Doppia preferenza di genere

L'art. 1 della PdL in esame è finalizzato a modificare l'art. 7 della l.r. n. 2/2005 s.m.i., allo

scopo di «introdurre, nella normativa regionale vigente in materia elettorale, il principio della cosiddetta "doppia preferenza di genere"» che consiste nella possibilità, riconosciuta agli elettori, di esprimere sulla scheda elettorale fino a due voti di preferenza nell'ambito della medesima lista, a condizione che le due preferenze espresse siano per candidati al Consiglio regionale di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Ai fini dell'analisi tecnica normativa della presente proposta di legge regionale, occorre precisare che il principio della "**parità di genere**" nelle competizioni elettorali costituisce uno dei "principi fondamentali" ai quali le leggi elettorali regionali devono adeguarsi, in base a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lett. c-bis), della Legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla Legge 15 febbraio 2016, n. 20.

Per effetto di tale ultima modifica, infatti, la legge nazionale n. 165/2004 non si limita più a prevedere, tra i "principi fondamentali", la "*promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive*" (formulazione originaria del testo), ma indica anche le specifiche misure che le Regioni devono adottare per il raggiungimento dello scopo.

Nel caso di una legge elettorale regionale che, come quella vigente in Puglia, prevede il sistema di liste concorrenti, con la possibilità di esprimere voti di preferenza per singoli candidati al Consiglio regionale, l'art. 4, comma 1, lett. c-bis), della l.n. 165/2004, prescrive due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere:

- a) quota di lista del 40 per cento (che consiste nel fatto che in ciascuna lista il numero dei candidati di uno stesso sesso non possa eccedere il 60 per cento del totale);
- b) preferenza di genere (che consiste nel fatto che debba essere assicurata la possibilità di esprimere due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso rispetto al primo. In caso contrario, la seconda preferenza viene annullata).

Non avendo la Regione Puglia adeguato – nonostante la formale diffida ricevuta nel 2020 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – la sua legislazione in materia elettorale a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lett. c-bis), della l.n. 165/2004, con Decreto Legge 31 luglio 2020, n. 86 (convertito con la l.n. 98/2020) è stato attivato il potere sostitutivo dello Stato ex art. 120 della Costituzione e tanto al fine di introdurre, nell'ordinamento regionale, le necessarie disposizioni da applicare nel procedimento elettorale per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia, allo scopo di rendere effettivo il rispetto del principio dell'equilibrio tra i sessi, mediante il meccanismo della cosiddetta "doppia preferenza di genere".

Successivamente, con provvedimento n. 82022 del 3 agosto 2020, il Prefetto di Bari, nella sua qualità di Commissario Straordinario per l'attuazione del D.L. n. 86 del 31 luglio 2020, ha disposto che l'art. 7 della Legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2 recante "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta Regionale*", risulta incompatibile con le disposizioni del precitato decreto legge (convertito dalla Legge 7 agosto 2020, n. 98) e che pertanto deve ritenersi inapplicabile nelle parti in cui non prevede la possibilità di esprimere due voti di preferenza, di cui uno riservato a un candidato di sesso diverso.

A tale riguardo la dottrina (si vedano, a questo proposito, i due *paper* pubblicati sulla rivista "federalismi.it" ai seguenti link: <https://bit.ly/4hRukbs> e <https://bit.ly/3COo31g>; sullo stesso tema anche il saggio pubblicato su "Quaderni Costituzionali": <https://bit.ly/42U1uTw>) ha parlato di una particolare forma di "*sostituzione legislativa*" operata dal Governo mediante il provvedimento (formalmente amministrativo) adottato dal Prefetto di Bari nella sua qualità di Commissario Straordinario, previa "disapplicazione" della normativa regionale vigente ritenuta in contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato.

Il citato provvedimento del Prefetto di Bari, quindi, ha disposto che l'art. 7 – rubricato "Scheda elettorale" – della Legge Regionale 28 gennaio 2005, n. 2, nei commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, debba ritenersi applicabile secondo la seguente formulazione:

- *"comma 1. – La scheda per l'elezione del Presidente è quella stessa utilizzata per l'elezione del Consiglio. La scheda reca i nomi e i cognomi dei candidati alla carica di Presidente, scritti entro un apposito rettangolo, al cui fianco sono riportati i contrassegni della lista o della coalizione di liste con cui il candidato è collegato, disposti secondo l'ordine risultato dal rispettivo sorteggio in righe orizzontali di un contrassegno dall'alto verso il basso. Sulla destra di ogni contrassegno sono riportate due righe tratteggiate per consentire l'espressione del voto di preferenza per massimo due candidati consiglieri di sesso diverso. Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di presidente e per una delle liste a esso collegate, tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste. Nel caso in cui l'elettore tracci un unico segno sulla scheda a favore di una lista, il voto si intende espresso anche a favore del candidato presidente a essa collegato.*
- *comma 3. – Ciascun elettore può esprimere, inoltre, uno o due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata, scrivendone il cognome sulle apposite righe poste a fianco del contrassegno. Qualora esprima due preferenze queste non possono riferirsi a candidati dello stesso sesso, pena l'annullamento della seconda preferenza.*
- *comma 5. – In caso di discordanza tra il voto di lista e quelli di preferenza per i candidati consiglieri, il voto viene attribuito alla lista dei candidati prescelti, ai candidati medesimi, nonché al candidato presidente collegato se non espressamente votato.*
- *comma 7. – Se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha espresso la preferenza per uno o due candidati della medesima lista, si intende che abbia votato la lista alla quale gli stessi appartengono, nonché il candidato presidente collegato se non espressamente votato.*
- *comma 8. – Se l'elettore ha segnato più di un contrassegno di lista, ma ha espresso la preferenza per uno o due candidati appartenenti a una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartengono i candidati indicati, nonché al candidato presidente collegato se non espressamente votato."*

Per effetto del predetto provvedimento del Prefetto di Bari, pertanto, in applicazione del DL n. 86/2020, la "doppia preferenza di genere" è stata applicata in Puglia, per la prima volta, in occasione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale svoltesi nel settembre del 2020.

Attualmente, in assenza di un ulteriore intervento normativo in materia da parte del legislatore regionale, il D.L. n. 86 del 2020 così come convertito in Legge, è da considerarsi vigente, né a diversa conclusione può condurre la lettura della rubrica dell'art. 1 del predetto DL n. 86/2020 (che recita "Intervento sostitutivo in materia di elezioni regionali per l'anno 2020"), stante il contenuto del medesimo articolo che parrebbe avere una portata generale e come tale suscettibile di applicazione anche per le successive tornate elettorali (si veda, a questo proposito, la relazione di accompagnamento al Disegno di legge di conversione del Decreto Legge, dove è scritto quanto segue: "l'intervento normativo oggetto del presente provvedimento ha naturalmente carattere eccezionale, e dunque avrà efficacia sino a quando la regione Puglia non provvederà, nell'esercizio della propria potestà legislativa, all'attuazione del menzionato principio").

A supporto della predetta tesi si aggiunga che il più volte citato DL n. 86/2020 (convertito in legge) prevede espressamente, all'art. 1, che le disposizioni ivi contenute "si applicano salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale".

A questo proposito, l'art. 1 della Proposta di Legge in esame, intervenendo sull'art. 7 della l.r.

n. 2/2005 s.m.i., non fa altro che riprendere quanto già previsto dal predetto DL n. 86/2020.

Con riferimento alla tecnica legislativa adottata, la PdL in esame sostituisce integralmente l'art. 7 della l.r. n. 2/2005 (rubricato "*Scheda elettorale*"), apportando modifiche ai commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8; è nel comma 3, tuttavia, che il proponente riporta in chiaro la possibilità per l'elettore di esprimere la doppia preferenza, attualmente prevista all'interno del comma 2, dell'art. 1, del più volte citato D.L. n. 86/2000:

"3. Ciascun elettore può esprimere, inoltre, uno o due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono essere di genere diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza."²

Le altre modifiche proposte riguardano invece alcune parti dei commi 1, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 7, ma non sono altro che adeguamenti necessari a seguito dell'introduzione del principio della doppia preferenza di genere, al fine di coordinare il testo della norma, garantendone coerenza interna, senza modificarne nella sostanza il contenuto.

Ove la modifica dell'art. 7 della l.r. 2/2005 s.m.i. vigente dovesse essere approvata, l'ordinamento regionale in materia elettorale sarebbe, con riferimento alla "doppia preferenza di genere", conforme ai principi fondamentali previsti dallo Stato.

In caso di mancato adeguamento della legge regionale, il Decreto Legge n. 86/2020 (convertito in legge) continuerebbe, al contrario, a dispiegare i suoi effetti.

* * * * *

2) Criteri per l'attribuzione del premio di maggioranza

L'art. 2 della Proposta di Legge in esame è finalizzato a modificare il criterio attualmente previsto dalla l.r. n. 2/2005 s.m.i. per l'attribuzione del premio di maggioranza, in termini di seggi attribuiti alla coalizione di liste a sostegno del candidato Presidente risultato eletto.

Sotto il profilo del drafting normativo, la scelta operata dai proponenti della PdL in oggetto è stata quella di sostituire integralmente l'art. 10 della predetta l.r. n. 2/2005 s.m.i., sebbene la modifica sostanziale sia solo quella relativa al comma 1, lett. i), del predetto art. 10 che, nella sua versione attualmente vigente, "sostituisce" (con una tecnica legislativa, come già detto, considerata "*impropria*" dalla Corte Costituzionale) l'art. 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale).

In particolare, la proposta di legge in esame, interviene sull'art. 15, comma 6, n. 1), della l.n. 108/1968 (come recepita, con modifiche e integrazioni, dall'art. 10 della l.r. n. 2/2005 smi), prevedendo che il premio di maggioranza non sia più attribuito sulla base della "*percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al presidente proclamato eletto*" (testo attualmente vigente), ma sulla base della "*percentuale di voti validi raggiunta dal presidente proclamato eletto*".

Con la modifica proposta al testo legislativo vigente, pertanto, il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale scatterebbe sulla base della percentuale di tutti i voti validi ottenuti, complessivamente, dal candidato Presidente risultato eletto, e non più sulla base della percentuale di voti conseguita dalla coalizione di liste a suo sostegno.

A tale riguardo occorre anche aggiungere che, come stabilito da recenti sentenze del Consiglio

² L'art. 7, comma 3, della l.r. n. 2/2005 attualmente vigente prevede quanto segue:

"3. Ciascun elettore può esprimere, inoltre, un solo voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno."

di Stato che hanno interessato proprio il procedimento elettorale per il rinnovo del Consiglio regionale della Puglia, la normativa vigente è stata interpretata nel senso che, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, "la percentuale di voti validi raggiunta dal gruppo o dalla coalizione di gruppi collegati al Presidente proclamato eletto va calcolata al netto dei voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento del 4%" (ex multis, cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 1822/2021).

La proposta di legge in esame, pertanto, anche al fine di evitare l'insorgere di nuovi contenziosi su un aspetto particolarmente controverso della legge elettorale regionale vigente, supera il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza "variabile" collegato ai voti conseguiti dalla coalizione di liste a sostegno del Presidente proclamato eletto, e passa a un metodo di attribuzione del premio di maggioranza collegandolo alla percentuale di voti validi conseguita dal Presidente proclamato eletto.

In tal modo tutti i voti validi espressi per il Presidente risultato eletto concorrono al raggiungimento della percentuale utile per l'attribuzione del premio di maggioranza "variabile" (29 consiglieri se la percentuale è superiore al 40%; 28 se la percentuale è compresa tra 35% e 40%; 27 se è inferiore a 35%), a differenza del sistema attuale nel quale i voti espressi per le liste che non hanno superato lo sbarramento del 4%, pur se facenti parte della coalizione a sostegno del Presidente eletto, non concorrono all'attribuzione del premio di maggioranza.

Quanto all'attribuzione del premio di maggioranza collegato ai voti conseguiti dal Presidente (e non dalla coalizione a suo sostegno), si segnala che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 193/2015 vertente proprio su una legge elettorale regionale, ha chiarito che "la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica e contribuire alla governabilità".

Sotto altro profilo, nella medesima pronuncia, la Consulta ha precisato: "Quanto al collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato del candidato Presidente, esso appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent. D'altra parte questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarietà e integrazione fra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche (sent. n. 4/2010)" (nello stesso senso anche Consiglio di Stato, sent. n. 5838/2021).

Anche sotto questo profilo, pertanto, la Proposta di Legge appare coerente con il quadro costituzionale e normativo vigente, trattandosi di ambito riservato alla discrezionalità del legislatore regionale.

* * * * *

3. Incompatibilità tra la carica di Assessore regionale e la funzione di Consigliere regionale: introduzione del "consigliere supplente".

L'art. 3 della PdL in esame è finalizzato a introdurre, nel testo vigente della l.r. n. 2/2005, un nuovo articolo (il 12 bis), rubricato "Incompatibilità della carica di Assessore con le funzioni di Consigliere".

Al comma 1, il predetto art. 12 bis introduce l'incompatibilità tra la carica di Assessore regionale e l'esercizio delle funzioni di Consigliere regionale.

A tale riguardo preme ricordare 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, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi” (rif. art. 122 Cost.).

La già citata legge n. 165/2004 (recante “*Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, comma primo, della Costituzione*”) ha dettato i principi fondamentali, che la normativa regionale è chiamata ad attuare, in materia di sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità.

Per quanto di interesse in questa sede, la l. n. 165/2004 dispone che le Regioni disciplinano “*con legge*” i casi di incompatibilità di cui all’art. 122 Cost., lasciando alle stesse la possibilità di prevedere la “*eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale*” (art. 3, comma 1, lettera c), della l.n. 165/2004).

Dal tenore letterale della norma si evince che è rimessa all’autonomia delle Regioni la decisione in merito alla previsione di una incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere regionale.

Allo stato attuale, **solo** alcune regioni a statuto ordinario hanno previsto l’incompatibilità fra lo svolgimento delle funzioni di consigliere regionale e l’incarico di assessore regionale.

Le Regioni a statuto ordinario che prevedono l’incompatibilità sono: **Abruzzo** (art.3 bis, co. 1, LR n. 51/2004), **Basilicata** (art.23, LR n. 20/2018), **Lombardia** (art.5, co. 3 bis, LR n. 31/2016), **Marche** (art.3 bis, co. 2 bis, LR n. 27/2004), **Piemonte** (art. 8, co. 1, LR n. 12/2023), **Toscana** (art.27, co. 1, LR n. 51/2014) e **Veneto** (art. 9, LR n. 5/2012).

Il legislatore regionale in Puglia fino ad oggi non ha sancito una incompatibilità tra le due cariche pur avendo previsto, con **il Regolamento interno del Consiglio regionale, una delimitazione del ruolo del consigliere regionale chiamato a fare parte della Giunta regionale** (rif. art. 9 del Regolamento interno del Consiglio regionale).

In Puglia, pertanto, l’assetto delle incompatibilità/ineleggibilità inerenti l’elezione degli Organi regionali, già oggetto di analisi da parte della Suprema Corte di Cassazione (rif. sentenza n. 16218 del 23.07.2007), si limita a quanto disposto nell’art. 6 della L.R. n. 2 del 2005:

“A seguito della modifica dell’art. 122 Cost. ad opera dell’art. 2 l. cost. n. 1 del 1999, la Regione è titolare, in materia di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, di potestà legislativa concorrente, con conseguente obbligo di rispettare i principi fondamentali che lo Stato ha stabilito nella l. 2 luglio 2004 n. 165. Atteso che la regione Puglia ha esercitato detta competenza con la l. reg. 28 gennaio 2005 n. 2, che contiene una sola norma (art. 6) che concerne l’ineleggibilità, in forza sia di una interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale, sia del principio di continuità, deve ritenersi l’efficacia, nella regione, della normativa statale preesistente, conforme al quadro costituzionale in vigore all’epoca della sua emanazione, con conseguente applicabilità delle norme della l. n. 154 del 1981” (cfr. Corte di Cassazione, sent. n. 16218 del 23.07.2007).

L’art. 6 della citata l.r. 2/2005 integra la disciplina delle incompatibilità/ineleggibilità facendo espresso rinvio alla Legge n. 154 del 1981, così disponendo:

“1. Oltre ai casi previsti dal primo comma dell’articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, non sono eleggibili a Presidente della Regione e a Consigliere regionale i Presidenti delle Province della Regione e i Sindaci dei Comuni della Regione.

2³. Le cause d’ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni. Nei casi di scioglimento anticipato

³ Comma così sostituito dall’art. 219 della l.r. 42/2024

del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento".

Pertanto, da una lettura della legge n. 154/1981 emerge chiaramente come la stessa non preveda alcuna incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere regionale.

Il legislatore proponente, con la proposta di legge in esame, ritenendo che «le funzioni esecutive e di gestione svolte da un Assessore regionale non possano essere cumulate con quelle legislative attribuite ai Consiglieri» poiché «il Consigliere regionale che ricopre contemporaneamente anche la carica di Assessore potrebbe incorrere in situazioni di potenziale conflitto di interesse nell'esercizio delle funzioni a lui riconosciute», si prefiggerebbe l'obiettivo di introdurre l'incompatibilità tra la "carica" di assessore e le "funzioni" di consigliere regionale (rif. art. 3, comma 1, della PDL).

Tale incompatibilità verrebbe poi risolta dal proponente con la previsione della "**sospensione**" dall'esercizio delle funzioni di consigliere regionale nominato Assessore, secondo il procedimento indicato nei commi da 2 a 6 dell'art. 12 *bis* che il legislatore intende introdurre nella l.r. 2/2005; e tanto al fine di evitare l'obbligo di rimozione della situazione di incompatibilità sopravvenuta alle elezioni (con un procedimento simile a quanto previsto dagli artt. 6 e 7, commi dal 3 al 9, della L. 154/1981).

I commi da 2 a 6, dell'art. 3 della PdL in esame, affrontano nel seguente modo il tema della "sostituzione" del consigliere regionale nominato assessore:

- **il comma 2** prevede che la nomina di un consigliere regionale alla carica di assessore regionale ne determini, al momento dell'accettazione e per la durata dell'incarico, la sospensione dalle funzioni di Consigliere;
- **il comma 3** stabilisce che, nella prima seduta utile successiva alla comunicazione del provvedimento di nomina ad assessore, il Consiglio regionale, prendendo atto della intervenuta sospensione delle funzioni di consigliere, disponga la **sostituzione del consigliere**, affidando la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della medesima lista circoscrizionale che, nella graduatoria delle cifre elettorali individuali, segue immediatamente l'ultimo eletto;
- **il comma 4** statuisce che, qualora durante l'incarico di assessore svolto dal consigliere sospeso, si renda necessario il subentro di un nuovo consigliere per dimissioni o decadenza di altro componente del Consiglio regionale eletto nella medesima lista circoscrizionale, nella prima seduta utile, il consigliere supplente è proclamato definitivamente eletto e l'assessore è "sostituito" da altro candidato consigliere della stessa lista circoscrizionale avente la cifra individuale elettorale più elevata;
- **il comma 5** sancisce che, nel caso in cui il consigliere sostituito cessi dalla carica di assessore, nella prima seduta utile successiva alla comunicazione della cessazione, il Consiglio regionale dispone la revoca della supplenza ed il reintegro nella carica di consigliere regionale.
- **il comma 6** stabilisce che le norme introdotte dal nuovo art. 12 bis della LR 2/2005 entrino in vigore a partire dalla XII Legislatura.

Come si è già indicato il proponente, al comma 1 dell'articolo 3 della Pdl, di fatto prevede l'incompatibilità tra la "carica" di assessore e le sole "funzioni" di consigliere, con l'effetto che tale incompatibilità non determina l'obbligo della rimozione della stessa attraverso un procedimento simile a quanto previsto dagli artt. 6 e 7 della L. 154/1981, bensì una non ben chiara forma di sospensione dalle funzioni di consigliere regionale.

Come si è già detto, l'istituto del "consigliere supplente" è presente nell'ordinamento di molte delle Regioni che prevedono l'incompatibilità (Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Marche,

Piemonte, Veneto), ad eccezione della Toscana **che prevede la decadenza** del Consigliere regionale nominato Assessore (art. 27, comma 2, L.r. Toscana n. 51/2014).

Ciò posto appare comunque opportuno evidenziare che l'istituto della supplenza nelle funzioni di consigliere regionale è stato introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 16 bis della L. 108/1968 per quei consiglieri colpiti da condanne per associazione mafiosa, finalizzata al traffico di stupefacenti, per delitti contro la pubblica amministrazione o a pene non inferiori a due anni di reclusione ovvero sottoposti alle misure di prevenzione per i medesimi reati associativi o cautelari della custodia in carcere.

Nell'ipotesi prevista dal legislatore regionale proponente, invece, la figura del consigliere supplente non sembrerebbe potersi legare alla temporaneità della sospensione riconducibile alle fattispecie di cui all'art. 16 bis della L. n. 108 del 1968, quanto piuttosto a contingenze politiche, destinate a protrarsi per un periodo non predeterminabile e comunque ragionevolmente lungo almeno fino alla revoca, da parte del Presidente della Giunta regionale, delle funzioni assessorili conferite al consigliere regionale proclamato eletto (rif. art. 43, comma 5, dello Statuto della Regione Puglia).

Da un'analisi tecnica del contenuto della norma proposta si evince come la stessa ponga non pochi dubbi in merito alle effettive prerogative che si estenderebbero al consigliere supplente per tutto il tempo in cui si rende necessaria la sostituzione del Consigliere regionale nominato Assessore. Difatti, secondo quanto disposto all'interno dell'art. 38 dello Statuto della Regione Puglia lo status di Consigliere regionale si acquisisce al momento della proclamazione ed è all'acquisizione di tale *status* che si ricollegano il potere di rappresentanza, l'esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato nonché il diritto di iniziativa legislativa, interrogazioni, interpellanza, mozione e «ogni altra competenza attribuitagli dal presente Statuto, dalle leggi e dai regolamenti» (rif. art. 39, comma 1).

Ne consegue che al Consigliere regionale nominato Assessore, per effetto della sospensione, sarebbe temporaneamente inibito l'esercizio del potere di iniziativa legislativa che invece continuerebbe ad essere esercitato dal Presidente della Giunta regionale in virtù dello *status* di consigliere regionale attivo ai sensi dell'art. 41, comma 1, dello Statuto regionale della Puglia.

Ciò nonostante si rileva che le leggi regionali in cui è disciplinata la figura del consigliere supplente (rif. Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto) non sono state fatte oggetto di impugnativa, da parte dello Stato, dinnanzi alla Corte Costituzionale. Tuttavia, pur mancando una espressa pronuncia in merito da parte della Corte costituzionale, si osserva che il Governo, nel corso del tempo, non ha sempre assunto lo stesso atteggiamento verso le leggi regionali che hanno introdotto la figura del "consigliere supplente".

Difatti la previsione del consigliere supplente, contenuta all'interno dello Statuto della Regione Calabria ed approvata in data 3 giugno 2014, è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri il quale ha affermato che: «*la previsione del consigliere supplente viola il principio del divieto di mandato imperativo previsto dall'art. 67 della Costituzione, in quanto il consigliere supplente è soggetto a revoca da parte del supplito ove questo cessi dalle funzioni di assessore*» (cfr. ordinanza Corte Costituzionale n. 238/2016).

Difatti il principio del libero mandato rappresentativo di cui all'art. 67 della Costituzione, benché previsto solo per i parlamentari, è da ritenersi quale principio generale applicabile a tutte le cariche rappresentative e, quindi, certamente ai consiglieri regionali, come si evince chiaramente anche dall'art. 38, comma 1, dello Statuto della Regione Puglia.

Il consigliere "supplente", pertanto, si troverebbe a ricoprire la carica elettiva in una posizione di obiettiva e naturale "precarietà", in quanto sottoposta alla condizione (da ritenersi meramente potestativa) rappresentata dalla revoca, da parte del Presidente della Giunta regionale, dell'incarico di assessore all'effettivo "titolare" del seggio in Consiglio regionale che, una volta revocato, tornerebbe in seno all'Assemblea legislativa al posto del supplente.

Tale posizione potrebbe, quindi, ritenersi non perfettamente compatibile con il libero esercizio di un mandato rappresentativo.

Tuttavia, come sopra rappresentato, al ricorso in via principale non è seguita una pronuncia nel merito da parte della Corte costituzionale, poiché la citata disposizione normativa è stata *medio tempore* abrogata dal legislatore regionale (rif. art. 2, comma 1, lettera d), della legge della Regione Calabria 6 luglio 2015, n. 15 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 – Statuto della Regione Calabria").

* * * * *

Si rappresenta infine come la disposizione contenuta nell'art. 3, **comma 6**, della PdL in esame, concernente l'entrata in vigore differita alle successive elezioni dell'introdotta incompatibilità tra la carica di assessore e le funzioni di consigliere, sia conforme al principio di diritto elaborato dalla Giurisprudenza di legittimità, secondo il quale:

"In tema di elezioni regionali, tutte le regole elettorali, ivi comprese quelle sulle cause di incompatibilità, devono essere stabilite prima della costituzione dell'assemblea ed applicate successivamente con il medesimo contenuto precettivo sino al suo rinnovo. Ne consegue che l'abrogazione di una causa di incompatibilità non può operare che per il futuro, in relazione alla successiva tornata elettorale, e ciò in quanto l'opposta interpretazione consentirebbe all'assemblea legislativa di modificare "le regole del gioco", a candidati eletti e cariche ricoperte "nominatim", con il rischio, non tollerabile in uno Stato di diritto, di alterare "ex post" e "secundum eventum", la composizione della stessa assemblea" (cfr. Cass. 01.03.2023 n. 6178).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, e ferme restando le criticità evidenziate, si ritiene che la Proposta di Legge in esame, così come formulata, sia conforme al quadro normativo vigente.

L'istruttore della Sezione "Affari e Studi Giuridici e Legislativi" Avv. Gianvito Vitto	Il Funzionario della Sezione "Affari e Studi Giuridici e Legislativi" Avv. Francesco Casoli
E.Q. "Supporto al processo legislativo regionale" Avv. Giulio M. Calvani	E.Q. "Consulenza giuridica e sviluppo competenze di cittadinanza attiva" Avv. Paola Silvestri
Il Dirigente <i>ad interim</i> della Sezione "Affari e Studi Giuridici e Legislativi" Avv. Domenica Gattulli	