

## **LE ASSEMBLEE REGIONALI A CONGRESSO: RIFORME, STATUTI E LEGGE ELETTORALE REGIONALE**

CLAUDIO TUCCIARELLI, *Capo dipartimento del Ministero per le riforme e la devoluzione*. Vorrei anzitutto esprimere un ringraziamento non formale nei confronti del presidente della Conferenza e nei confronti del presidente del Congresso delle Regioni per l'onore che mi hanno fatto nell'invitarmi ad intervenire all'incontro di oggi.

Passando subito all'argomento della legge elettorale regionale, vorrei ricordare, in primo luogo, come la legge costituzionale del 1999 abbia dato avvio ad un processo di riforma dell'ordinamento regionale nel suo complesso ed utilizzo il termine "processo", in primo luogo perché la riforma è giunta al termine di un lungo cammino risalente nel tempo. Infatti venne discussa in Parlamento una proposta su questo argomento, a partire dalla X legislatura e già allora veniva affacciato quel metodo peculiare della normazione costituzionale, definita "normazione di carattere dispositivo", in cui il legislatore regionale è autorizzato dalla norma costituzionale a discostarsi dalla regola generale fissata dalla stessa Costituzione.

Nei diversi progetti tra l'altro, già all'epoca emergeva l'intreccio di competenze Stato-Regioni, espressione di sintesi di due poli dialettici: autonomia regionale da un lato e coordinamento statale dall'altro.

In secondo luogo il processo trova origine nel medesimo contesto costituzionale in cui è presente tutta una serie di rinvii ad altre fonti normative cui è demandato il compito di dare sostanza e contenuto specifico ai principi costituzionali. Le fonti coinvolte fanno capo a soggetti diversi — lo Stato e le Regioni — per cui diversi sono i tempi e le modalità attuative.

Per le Regioni, innanzitutto si è trattato di dare vita ad una nuova stagione di riforme, a circa un trentennio dalla loro istituzione, ma si può parlare anche di processo consequenziale esterno alla riforma del 1999, in quanto essa ha costituito solamente un primo passo in un quadro complessivo di valorizzazione del ruolo delle autonomie nel nostro ordinamento.

La riforma del 1999 ha infatti riorganizzato i meccanismi rappresentativi delle Regioni ordinarie. Ad essa hanno fatto seguito in ordine cronologico l'analoga legge costituzionale n. 2 del 2001 concernente l'ordinamento delle Regioni a statuto speciale, poi con la legge costituzionale n. 3 del 2001 è stato profondamente modificato il titolo V della parte II della Costituzione, in particolare con una revisione radicale delle competenze legislative ed amministrative.

In sintesi, con la prima e la seconda riforma si è data autonomia e forza alla rappresentanza delle Regioni, con la terza riforma è stata data consistenza alle competenze e alle funzioni delle Regioni medesime.

Il legame tra le due riforme emerge non solamente dal contesto temporale entro cui esse sono state poste in essere, ma dai contenuti stessi.

A completamento, ma non solo, di quelle riforme, in questa legislatura il Governo ha predisposto un disegno di legge costituzionale: si tratta dell'atto Camera 4862 già approvato dal Senato, con cui, tra l'altro, sono modificati funzionamento e struttura degli organi costituzionali nazionali, in particolare Senato e Corte costituzionale, unitamente alla modificazione del ruolo e delle funzioni dell'esecutivo ed all'ampliamento delle competenze legislative regionali.

La vicenda italiana sembra dunque confermare la tesi di Elazar, uno dei massimi studiosi del federalismo, secondo cui il federalismo deve combinare e la struttura ed il processo. Merita quindi soffermarsi per un momento sugli aspetti relativi all'attuazione della riforma del 1999, in cui la legislazione regionale e quella statale direttamente collegata a quella attuazione, si intrecciano in un sistema di limiti e vincoli reciproci e complessi.

Sono infatti almeno quattro le fonti normative in cui affonda le proprie radici la riforma dell'ordinamento regionale: la Costituzione, la legge statale limitatamente alle materie di cui all'art. 122, primo comma, per la fissazione dei principi fondamentali ed ancora lo statuto regionale, che deve porsi necessariamente in armonia con la Costituzione, e la legge regionale da ultimo.

La legge elettorale regionale si colloca all'interno di questo sistema a rete, ponendosi cronologicamente, ma non logicamente, al termine del percorso di riforma statutaria.

Il primo elemento di interazione del legislatore statale nei confronti di quello regionale è dato dalla legislazione di principio, in attuazione dell'art. 122, primo comma: incompatibilità, ineleggibilità e sistema di elezione del presidente e degli altri componenti della Giunta e dei Consigli regionali. Occorre ricordare che la Corte costituzionale già nel 2002 ha stabilito in via generale che "in assenza di una espressa indicazione da parte della legge statale, le Regioni possono comunque esercitare le proprie competenze desumendo i principi dall'insieme della legislazione vigente". Nel 2003 ha poi precisato che "tale affermazione vale anche con specifico riferimento alla materia elettorale regionale, fino alla statuizione esplicita di nuovi principi".

Tuttavia sono ben noti i potenziali rischi derivanti dalla cosiddetta desumibilità dei principi. Infatti l'aleatorietà insita nella individuazione in via, per così dire, desuntiva dei principi, può produrre un aumento del contenzioso costituzionale e rimettere ogni decisione alla discrezionalità dell'interprete. Anche per questa ragione il Governo, su iniziativa del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, ha presentato, nel febbraio 2002, un disegno di legge di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione. Allo stato il progetto è all'esame in seconda lettura da parte del Senato, dopo che il Senato l'ha approvato in prima lettura ed il testo stesso è stato modificato dalla Camera.

Quali le caratteristiche di questo disegno di legge? Il disegno di legge si è innanzitutto fatto carico di adottare un nuovo metodo della legislazione suggerito, se non imposto, dal nuovo riparto delle competenze normative determinato dalla riforma del titolo V. Una prima peculiarità del disegno di legge è costituita dall'affermazione del carattere esclusivo dei principi che vi sono enucleati. In sostanza si è così cercato di svolgere un'attività che non può che definirsi di servizio nei confronti dell'operatore e dell'interprete, quindi dell'interprete regionale in primo luogo, al fine

di evitare la dispersione della normativa e di concentrare i principi in un unico testo normativo, sì da rimuovere i rischi prima accennati.

Il carattere esclusivo dei principi sta ad indicare che solo in quella legge e non anche in altre disposizioni vigenti, l'interprete sarà chiamato ad individuare i principi per la legislazione regionale. Si paventava, infatti, un sia pure eventuale meccanismo di erosione progressiva dell'autonomia regionale, attraverso l'opera estrattiva di principi da altre disposizioni legislative non necessariamente qualificabili ad una prima lettura come norme di principi. Il criterio della esclusività è quindi funzionale ad una esigenza di certezza del diritto e di chiarezza nei confronti dei primi destinatari della legislazione di principio, quindi le Regioni.

Una ulteriore peculiarità del disegno di legge governativo è costituita dallo sforzo di connotare il progetto per l'effettivo contenuto di principio. Si tratta, insomma, di una legge, per così dire, "leggera" per le Regioni. Sono note le vicende relative alla legislazione statale di principio. Per lungo tempo il legislatore ha qualificato espressamente le proprie disposizioni come norme di principio, anche laddove il carattere di principio era carente e le norme si caratterizzavano per la minuzia dei dettagli, sì da non lasciare alcuno spazio discrezionale per l'intervento di diretta regolazione da parte del legislatore regionale. La stessa Corte costituzionale ha in più occasioni stabilito che non è sufficiente l'autoqualificazione delle disposizioni quali i principi fondamentali per assicurarne la conformità costituzionale nelle materie concorrenti. I principi fondamentali debbono avere un contenuto sostanziale tale da non comprimere qualsiasi possibilità di normazione regionale e ciò vale, a maggior ragione, dopo la riforma del titolo V.

Il disegno di legge risulta pienamente coerente con un'impostazione, secondo Costituzione, dei principi fondamentali, in quanto le disposizioni risulterebbero non immediatamente applicabili se non con la specificazione richiesta al legislatore regionale. Che si trattasse di una specifica preoccupazione del Governo è testimoniato anche dalla stessa relazione introduttiva del disegno di legge, cui corrisponde pienamente la metodologia per così dire redazionale, del progetto. Sotto questo profilo il progetto rappresenta anche una sfida, perché riflette, sul piano del metodo della legislazione, quel diverso atteggiarsi del rapporto tra competenze e funzioni dello Stato e delle autonomie regionali, espresso dalla riforma del 2001.

Non sfugge, ovviamente, che questo metodo determina, in primo luogo, una conseguenza: la responsabilizzazione delle Regioni, innanzitutto dei Consigli regionali, chiamati ad un'opera impegnativa nella fissazione della legislazione elettorale, sulla base di principi che sono pienamente rispettosi della loro autonomia, ma che richiedono anche un esercizio di responsabilità politica piena nella individuazione delle disposizioni di diretta regolazione.

E' poi da sottolineare che il metodo della legislazione, che ho definito "leggera", trova una sua ulteriore spiegazione nella specificità della materia trattata.

La materia elettorale presenta legami diretti e strettissimi con la forma di governo. In prima approssimazione si potrebbe addirittura sostenere che il sistema elettorale sia ricompreso in modo pressoché completo nella forma di governo, quasi fosse un suo sottoinsieme.

E' dunque evidente che il diverso regime delle fonti giuridiche che regolano la forma di governo da un lato — statuti regionali — ed il sistema elettorale — legge statale di principi e legge regionale di diretta regolazione — richiede un'attenta delimitazione del campo rispettivo di azione. L'individuazione di principi che richiedano necessariamente un ampio intervento regolatorio da parte delle Regioni si rafforza con questo ulteriore elemento. In altri termini, il limite che incontra il legislatore statale risulta essere duplice: il limite proprio dei principi fondamentali, per cui valgono le considerazioni che ho appena svolto ed il limite della forma di governo regionale riservata agli statuti dall'art. 123 della Costituzione. E' altrettanto evidente che il limite della forma di governo opera in una duplice direzione: nei confronti del legislatore statale come limite esterno, ma anche nei confronti del legislatore, sia esso statutario od ordinario — regionale — come limite interno.

Non sorprende che la Corte costituzionale, nella sentenza concernente lo statuto Calabria, abbia sottolineato che sono inammissibili norme statutarie che determinino direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione che dovrà invece essere disciplinato da legge regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. Risulta evidente che la forma di governo si collega direttamente non solo al sistema elettorale in senso stretto, ma anche alla disciplina più complessiva delle incompatibilità, oltre che delle ineleggibilità. Tant'è che lo stesso legislatore costituzionale ha fissato alcuni casi specifici di incompatibilità, oltre a rinviare alla legge statale per i principi, a quella regionale per la diretta regolazione in materia di incompatibilità.

Il legislatore statale sembra quindi avviarsi verso un'attuazione dell'art. 122 della Costituzione attenendosi ad una lettura circoscritta delle proprie competenze e limitandosi, con una sorta di self-restraint normativo, a fissare disposizioni che richiedono comunque un intervento ulteriore di diretta regolazione regionale e, soprattutto per quanto attiene al sistema di elezione, non ne comprima l'autonomia in tema di forma di governo.

L'auspicio è che l'approvazione definitiva del disegno di legge possa costituire un contributo utile nel complesso quadro delle riforme in corso all'interno di ciascuna Regione.