

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Resoconto di giovedì 8 ottobre 2009

Modifiche alla disciplina in materia di elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali, nonché in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali.

C. 2669 Calderisi. *(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 7 ottobre 2009.

Pierluigi MANTINI (UdC) sottolinea la non correttezza di una modifica della legislazione elettorale da parte della maggioranza esistente nell'imminenza di consultazioni elettorali. Già solo per questo l'esame del provvedimento dovrebbe, a suo avviso, essere rinviato ad altro momento. Il provvedimento presenta poi profili di una certa delicatezza, in quanto la Costituzione riserva alle leggi regionali la definizione dei sistemi di elezione di interesse regionale, sia pure nel rispetto di principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. Personalmente non condivide questa impostazione, introdotta con la riforma costituzionale del 1999, la quale può portare a 21 sistemi di elezione differenti, ed è pertanto favorevole a principi fondamentali particolarmente penetranti. Ritiene tuttavia, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2009, che lo Stato non abbia un potere correttivo della legislazione regionale in caso di sua violazione di norme costituzionali o di leggi statali alle quali è tenuta a conformarsi sulla base della Costituzione stessa. Occorre pertanto muoversi in questo campo con prudenza. In ogni caso, ove si decidesse di procedere comunque, chiede al relatore se vi sia la disponibilità ad intervenire anche su un altro punto, ossia a stabilire come principio fondamentale anche quello della sfiducia costruttiva, che è del resto coerente con il principio del divieto di mandato imperativo sancito dall'articolo 4, comma 1, lettera c), della legge n. 165 del 2004, recante disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Resoconto di giovedì 13 ottobre 2009

Modifiche alla disciplina in materia di elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali, nonché in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali.

C. 2669 Calderisi. *(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'8 ottobre 2009.

Gianclaudio BRESSA (PD) osserva che la proposta di legge in esame pone questioni corrette, ma formula risposte sbagliate. La questione se la legge elettorale regionale debba essere conforme alla legge elettorale nazionale è antica ed è stata dibattuta già dall'Assemblea costituente, nella quale, a seguito dell'approvazione di un emendamento Perassi, fu eliminato l'inciso inizialmente contenuto nel testo per cui il sistema elettorale delle regioni, previsto con legge della Repubblica, avrebbe dovuto essere conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati. Fu infatti posta in evidenza l'insensatezza dell'obbligatoria correlazione tra le leggi elettorali dei due organi elettivi, la Camera dei deputati e il consiglio regionale, che sono parimenti importanti ma comunque diversi. Se è giusto porsi il problema dell'eccessiva frammentazione della rappresentanza politica anche per il livello regionale, è però sbagliato, ad avviso del suo gruppo, tentare di risolverlo nel modo indicato dalla proposta di legge in esame.

È innanzitutto sbagliato il momento dell'intervento: non si procede ad una riforma elettorale in prossimità di consultazioni. Se lo si fa è perché le motivazioni sono di lotta politica, con obiettivi trasparenti, ma si tratta di motivazioni che violano l'autonomia regionale come garantita dagli articoli 122 e 123 della Costituzione e dalla loro lettura sistematica.

La Costituzione attribuisce infatti alle regioni la competenza esclusiva per la definizione delle proprie forme di governo, attraverso l'approvazione dello Statuto, il quale deve essere in armonia con la Costituzione, e non con le leggi della Repubblica: come la dottrina sostiene da tempo, e soprattutto la più recente e migliore - richiama al riguardo le pagine fondamentali di Elia - la legge elettorale è parte integrante della forma di governo. Una legge statale che definisca principi non ulteriormente dettagliabili dall'autonomia regionale su un tema quale la forma di Governo, oltre a valicare il limite tra norme di principio e norme di dettaglio, valica anche il limite della competenza esclusiva dello Statuto in tema di forma di governo regionale.

Non è un caso infatti che la materia elettorale regionale pur essendo materia di legislazione concorrente non sia stata collocata dal legislatore costituzionale all'articolo 117, terzo comma, ma all'articolo 122. Vale la pena ricordare, a questo proposito, che la legge n. 131 del 2003, altrimenti nota come «legge La Loggia», prevede, all'articolo 1, quarto comma, che il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità siano le uniche materie di competenza concorrente per le quali il legislatore delegato non può individuare, in via ricognitiva, i principi fondamentali. Da Perassi a La Loggia, insomma, il monito che viene, in relazione alla legislazione elettorale delle regioni, è lo stesso: prudenza.

Il principio ispiratore della proposta di legge in esame è l'omogeneizzazione dei sistemi elettorali in vigore negli enti territoriali sub statali: si veda al riguardo la relazione illustrativa, dove si afferma che l'intervento è teso a rendere «coerente la legislazione regionale con quella prevista per il Parlamento nazionale e per quello europeo». L'omogeneizzazione richiederebbe, in particolare, la fissazione di una medesima soglia di sbarramento per tutti gli enti territoriali. A questo fine la proposta di legge interviene non solo sulla legislazione elettorale regionale, ma anche su quella per gli enti locali. Ma, mentre quest'ultimo intervento è sicuramente rientrante nella competenza del legislatore statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione - anche se andrebbe discusso in altra sede, in occasione dell'esame del cosiddetto codice delle autonomie - lo stesso non può dirsi per quanto riguarda l'intervento sul sistema elettorale regionale, sul quale il legislatore statale è tenuto, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, a stabilire unicamente i principi fondamentali, nei limiti dei quali la disciplina del sistema elettorale spetta poi alla legge regionale.

L'utilizzazione del medesimo strumento - la medesima legge - per modificare la legislazione delle regioni, da un lato, e di province e comuni, dall'altro, rivela, a suo parere, il preconconcetto del presentatore della proposta: quello che si possano trattare regioni ed enti locali allo stesso modo, trascurando del tutto il diverso rango costituzionale dell'autonomia delle prime e dei secondi relativamente al loro sistema elettorale e alla loro forma di governo.

Inoltre, ai fini dell'omogeneizzazione dei sistemi elettorali regionali si utilizza come misura e criterio una legislazione elettorale nazionale approvata a suo tempo «a colpi di maggioranza» e sulla cui legittimità costituzionale la Corte costituzionale ha espresso dubbi in occasione dei giudizi di ammissibilità dei referendum abrogativi svoltisi quest'anno: si veda la sentenza n. 17 del 2008. La proposta di legge in esame, inoltre, come emerge dalla relazione introduttiva, tratta le elezioni regionali del 2010 come «vere elezioni di medio termine» dell'attuale legislatura, operando in tal modo una indebita «nazionalizzazione» delle elezioni regionali, la quale è di per se stessa lesiva del principio di autonomia politica costituzionalmente garantita alle regioni.

L'intervento legislativo statale ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione è limitato ai principi. Qual è l'ambito che il legislatore può in tal modo occupare? Al riguardo l'esatta fissazione della nozione di principio fondamentale è tuttora oggetto di valutazione sia da parte della dottrina costituzionalistica, sia da parte della giurisprudenza costituzionale. Tuttavia ciò non significa che non emergano da esse alcune indicazioni. Il principio fondamentale, in particolare, smetterebbe di essere tale qualora non fosse suscettibile di ulteriore specificazione, in quanto, in tal modo, non residuerebbe alla regione alcuna scelta riguardo al dettaglio. Ora, se la legge statale può legittimamente stabilire il principio che le leggi elettorali devono contenere norme contro la frammentazione politica, essa deve però poi lasciare alle regioni la specificazione del contenuto di tali norme: è quindi dubbio che possa essa stessa stabilire nel dettaglio il livello esatto della soglia di sbarramento.

Tuttavia, anche a voler ammettere, in astratto, che il legislatore statale possa stabilire una soglia del 4 per cento o non inferiore al 4 per cento, l'intervento operato con la proposta di legge in esame si espone comunque ad un'altra obiezione. Esso, infatti, si configura come novella alla legge n. 165 del 2004, aggiungendo ai due principi ivi previsti in materia di sistema elettorale (quello di rappresentatività e quello di governabilità) un terzo principio, quello tendente ad evitare la frammentazione. Mentre però la legge n. 165 rimette interamente alla legge regionale la specificazione dei principi fondamentali sinora previsti, la proposta di legge n. 2669 dà essa stessa attuazione nel dettaglio al principio che aggiunge. In tal modo, si configura un caso di «irragionevolezza interna» alla legislazione statale sul sistema elettorale regionale: potrebbe forse, infatti, essere in astratto ragionevole - come sostiene la proposta di legge - stabilire uno sbarramento del 4 per cento, ma non lo è all'interno della logica della legge n. 165, che è configurata come legge di larghi principi, che lascia la disciplina del sistema elettorale regionale alle libere opzioni del legislatore regionale.

A nulla varrebbe, a questo proposito, richiamare la seconda parte della lettera *b*), primo comma, dell'articolo 4, dove si prevedono termini temporali tassativi, non superiori a 90 giorni per l'elezione del Presidente della Giunta e dei suoi membri in caso di opzione da parte dello Statuto per un sistema di elezione del Presidente diverso da quello diretto. Non si è infatti più in campo di materia elettorale, intendendosi per tale il sistema di elezione del Consiglio, che è retto da due principi generalissimi - rappresentatività e governabilità, bensì nell'ambito connesso, ma distinto della forma di Governo. Si potrebbe, in effetti, dubitare anche della costituzionalità di detta norma, in quanto invasiva della competenza statutaria in materia di forma di Governo ed è possibile immaginare che tale norma non sia mai stata fatta oggetto di eccezione di incostituzionalità, se non in dottrina, solo in quanto ipotesi dimostratasi del tutto astratta perché nessuna regione ha scelto un sistema di elezione del presidente diverso dall'elezione diretta.

Particolarmente esposta ad obiezioni di incostituzionalità è la scelta, contenuta nell'articolo 2 della proposta di legge n. 2669, di intervenire direttamente sulla legislazione elettorale in vigore nelle regioni ordinarie, stabilendo l'immediata applicazione della soglia del 4 per cento in tutte le regioni, indipendentemente da una loro recezione del principio. Si possono al riguardo prospettare diverse obiezioni.

In primo luogo, viene in tal modo non solo preclusa alle regioni ogni opzione quanto all'*an* e al *quomodo* della recezione del principio, ma viene conculcata la loro stessa autonomia costituzionalmente garantita ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione; si esclude, in particolare, la pur possibile opzione di fissare un termine entro cui le regioni possano conformarsi al nuovo principio.

In secondo luogo, la finalità dell'intervento è di operare già in vista delle elezioni del 2010, contravvenendo così al monito della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, che, non da oggi, ha invitato il legislatore ad evitare interventi sul sistema elettorale nell'anno anteriore alle elezioni. Anche se non si tratta di un obbligo, sarebbe bene che il costume politico si conformasse a questo monito.

In terzo luogo, viene impedito il potere di ricorso delle regioni alla Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, per la cui proposizione mancherebbero infatti i tempi in quanto la Corte non potrebbe pronunciarsi prima delle elezioni del 2010.

Per quanto attiene alla misura maggiormente controversa - l'articolo 2 della proposta di legge n. 2669 - si devono poi fare le seguenti considerazioni. Con essa si prevede espressamente una norma statale di dettaglio in materia di competenza concorrente. Questa tecnica normativa non è certamente nuova e costituisce anzi una delle prassi più discusse del regionalismo italiano, sin dai primi anni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, ai tempi del regionalismo solo speciale. È noto che la Corte costituzionale ha spesso giustificato le norme statali di dettaglio quando, ed in quanto, cedevoli. Al riguardo si deve però notare che tale giurisprudenza della Corte si è modificata dopo la riforma del titolo V, a seguito della quale la Corte ha tendenzialmente escluso la legittimità di norme statali di dettaglio, come risulta chiaramente dalla sentenza n. 282 del 2002, che ha inaugurato la giurisprudenza sul nuovo titolo V. La giurisprudenza successiva ha ammesso tale tipologia di norme statali in alcune ipotesi specifiche, come anzitutto quella della «chiamata in sussidiarietà», di cui alla sentenza n. 303 del 2003, che presuppone un interesse nazionale e che evidentemente non può operare nella materia in esame. Ma si può sostenere che proprio il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà» trovi la sua origine nell'abbandono della giurisprudenza che ammetteva le norme statali di dettaglio cedevoli.

Va poi detto che la materia di cui all'articolo 122, primo comma, relativa al sistema elettorale regionale, è collocata in una disposizione diversa da quella che elenca le materie di competenza concorrente, ossia l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ed è stata disciplinata secondo le coordinate attuali da una legge di revisione costituzionale diversa dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, vale a dire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Tale materia è del resto strettamente connessa - come detto - con la materia «forma di governo», rientrante nella competenza esclusiva dello statuto regionale ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione. Queste circostanze autorizzano a

concludere che la materia «sistema di elezione del Consiglio regionale» goda in qualche modo di una speciale posizione nel sistema del riparto di competenze fra Stato e regione, che la differenzia dalle altre materie di competenza concorrente. Attenendo tale materia al presupposto dell'autonomia politica regionale - la formazione dei suoi organi di governo attraverso il suffragio universale - è ragionevole ritenere che, in particolare in questa materia, debba essere riservata alla regione una facoltà di scelta autonoma e che la sua autonomia non possa in nessun caso essere messa da parte: è pertanto ragionevole ritenere che siano quindi illegittime le norme statali di dettaglio cedevoli, anche qualora volesse concedersi - come pure non pare si possa - la loro ammissibilità nelle altre materie di competenza concorrente.

A ben vedere, la proposta di legge ricorda la tecnica usata per riformare la legge elettorale regionale nel 1995, sulla base di un accordo *bipartisan*, incluso nel programma del governo Dini. Con una non marginale differenza, tuttavia: che nel frattempo la materia del sistema elettorale regionale è stata trasferita dalla competenza esclusiva statale a quella concorrente, con quel che ne consegue e di cui si è detto, mentre in questo caso nessun accordo bipartisan è per ora emerso. In conclusione, il dibattito su questioni istituzionali importanti come quelle poste dalla proposta di legge in esame deve essere, ad avviso del gruppo del Partito democratico, condotto nel quadro di un complessivo intervento di riforma costituzionale su base condivisa, per il quale il punto di partenza dovrebbe essere il progetto di riforma elaborato dalla Commissione affari costituzionali nella passata legislatura e noto come «bozza Violante» (C. 553-A, XV legislatura).

Mario TASSONE (UdC) dà atto al collega Calderisi di aver profuso sapienza e lavoro nell'elaborazione della proposta di legge in esame, rilevando peraltro che le ampie argomentazioni adottate nel corso della relazione illustrativa fanno pensare che lo stesso relatore abbia difficoltà nel trovare una sintonizzazione e cerchi in qualsiasi modo una copertura costituzionale all'intervento che ha inteso proporre.

Fa quindi presente che nel suo intervento svolgerà alcune considerazioni di carattere politico, rinviando a quanto rilevato dai colleghi Mantini e Bressa sugli aspetti di legittimità costituzionale. Intende quindi ricordare, con estrema chiarezza, lo scarso entusiasmo che lo aveva animato - e lo stesso vale per alcuni colleghi - quando il Parlamento ha esaminato e, quindi, approvato la riforma costituzionale che ha portato alla legge n. 1 del 1999. L'*iter* di tale legge fu sicuramente sofferto e si è giunti ad una conclusione dopo un ampio dibattito ed un iter complesso.

In merito alla proposta di legge in esame, ritiene di per sé un limite averne proposto l'approvazione a pochi mesi dalle elezioni regionali del 2010. In ogni modo, se l'intenzione è quella di intervenire sulla disciplina vigente, allora non si può prescindere da una riflessione organica che porti a modificare la legge costituzionale n. 1 del 1999, tenendo conto delle previsioni fortemente differenziate previste, allo stato, da ciascuna regione. Ricorda, infatti, che alcune regioni già prevedono la soglia di sbarramento al 4 per cento, altre - come la Toscana - hanno adottato un'impostazione che rappresenta una vera e propria riforma copernicana mentre altre ancora, come la Calabria, stanno svolgendo una riflessione in proposito proprio in questi giorni. In merito alla soglia di sbarramento al 4 per cento, ricorda che il tema era stato affrontato con perplessità da parte del suo gruppo già in occasione dell'esame della modifica introdotta per la legislazione elettorale per il Parlamento europeo, ritenendola una forzatura di carattere istituzionale volta a limitare sempre di più i partiti di minore dimensione a discapito del principio di rappresentatività.

Ritiene quindi necessario che l'attenzione della Commissione non si limiti alla questione della soglia di sbarramento ma investa anche le altre questioni riguardanti il sistema elettorale. Richiama in particolare l'asimmetria esistente tra le leggi elettorali per le regioni, per le province e per i comuni in merito all'elezione diretta. Nel momento in cui si tratta di eleggere organi monocratici il suo gruppo ritiene opportuno affrontare il tema della sfiducia costruttiva. Ritiene che l'esigenza, oltre a quella già citata di maggiore stabilità e minore frazionamento, sia soprattutto quella di creare un efficace capacità di governo. Un ulteriore tema che meriterebbe uno specifico approfondimento è

poi quello dei limiti temporali del mandato, valutando ad esempio la possibilità di limitare a tre o quattro legislature la carica di presidente di regione.

Rileva che da quanto testè esposto emerge con chiarezza come le problematiche che meriterebbero di essere esaminate da parte della Commissione sono ampie e non vede per quali ragioni limitarsi alla sola questione della soglia di sbarramento. Si tratta di questioni fondamentali su cui tutti dovrebbero soffermarsi e non condivide pertanto l'impostazione dalla proposta di legge in esame, che è volta a rafforzare una logica bipartitica a danno dei principi di democraticità e partecipazione. Ribadisce, in conclusione, la contrarietà del suo gruppo a procedere limitandosi alle previsioni della proposta di legge C. 2669 Calderisi, ritenendo allora opportuna una riflessione di carattere generale che investa la legge costituzionale n. 1 del 1999. Le modifiche sulla soglia di sbarramento apportate al sistema elettorale per il Parlamento europeo riguardavano un contesto differente; in questo caso la problematica investe tematiche molto più vaste. Il suo gruppo è quindi disponibile ad un ampio confronto che riguardi tutte le questioni relative al sistema elettorale regionale, nel presupposto che solo in tale caso si farebbe un lavoro positivo per il paese essendo altrimenti solo una modifica dettata dall'esigenza del momento, connessa alla prossima scadenza elettorale.

Giuseppe CALDERISI (PdL), *relatore*, premesso che il deputato Tassone ha già di fatto risposto alla domanda che intende porre, chiede al deputato Bressa di chiarire se, lasciando per il momento da parte la questione di metodo dello strumento con il quale si debba intervenire, la sua parte politica ritenga o non ritenga auspicabile che esista nella legislazione elettorale regionale una soglia di sbarramento per evitare la frammentazione della rappresentanza politica. Se infatti il Partito democratico ritiene auspicabile una soglia di sbarramento per evitare la frammentazione, si potrà poi discutere sulla misura della soglia e sul modo di introdurla; diversamente, si dovrà prendere atto che, al di là delle riserve di metodo e di forma, la volontà politica è di mantenere la frammentazione.

Gianclaudio BRESSA (PD) risponde al deputato Calderisi che la posizione del Partito democratico in relazione a questo punto sarà definita nelle sedi appropriate quando e se vi sarà motivo di discuterne in concreto. Per il momento è in discussione soltanto la proposta di legge presentata dallo stesso deputato Calderisi, la quale, per le ragioni che ha illustrato, non può, ad avviso del suo gruppo, essere presa in considerazione.

Aggiunge che la sua parte politica è contraria alla frammentazione della rappresentanza, ma ritiene che delle riforme istituzionali si debba discutere nel quadro delle ipotesi di riforma delineate nella precedente legislatura e contenute nella cosiddetta «bozza Violante» (C. 553-A, XV legislatura), della quale auspica la ripresa come tema di dibattito politico.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.