SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

28º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 APRILE 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0348

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali in merito al disegno di legge n. 1094, recante disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 12 e *passim*
* MAGNALBÒ *(AN)* 7, 17
* FALCIER *(FI)* 9
BASSANINI *(DS-U)* . . . . . 10, 11, 13 e *passim*
* PASSIGLI *(DS-U)* 12, 13
* *MARTINI* . . . . . *Pag.* 4, 13, 14 e *passim*
* *VANDELLI* 5, 16, 17

N.B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Intervengono, per la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome, il dottor Claudio Martini, presidente della regione Toscana, il professor Luciano Vandelli, assessore all'innovazione amministrativa e istituzionale della regione Emilia Romagna, il dottor Michele Bove, responsabile dell'ufficio di Roma per la regione Campania, la dottoressa Iaia Pasquini e la dottoressa Marinella Montanaro, rappresentanti dell'ufficio di Roma per la regione Emilia Romagna, la dottoressa Giannina Usai, responsabile dell'ufficio di Roma per la regione Toscana, la dottoressa Laura Morandi, funzionario in materia di riforme istituzionali della provincia autonoma di Trento, il dottor Paolo Alessandrini, responsabile dei rapporti con il Parlamento della segreteria della Conferenza.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali in merito al disegno di legge n. 1094, recante disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta dell'11 aprile scorso.

È in programma oggi l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali in merito al disegno di legge n. 1094, recante disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Ringrazio i nostri ospiti, ricordando che nel corso dell'indagine conoscitiva le regioni, attraverso i loro rappresentanti, hanno già dato il loro contributo relativamente alle questioni più direttamente connesse all'attuazione della parte relativa alla riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Nel frattempo, tuttavia, è approdato in questa Commissione il disegno di legge n. 1094, disegno di legge cornice per la legge elettorale regionale. Abbiamo pertanto ritenuto opportuno prevedere l'odierna audizione per ascoltare i rappresentanti delle giunte regionali, mentre la settimana scorsa abbiamo sentito i rappresentanti dei consigli regionali.

Prima di dare la parola ai nostri ospiti, li invito a consegnare eventuali contributi scritti ai nostri uffici, proprio per dare tutto l'aiuto necessario alla Commissione che dovrà verificare la congruità del disegno di legge n. 1094 rispetto al testo costituzionale. È importante, in questa fase, acquisire le osservazioni delle regioni che dovranno dare poi concreta attuazione alle norme.

Do quindi la parola al dottor Claudio Martini, presidente della regione Toscana, che in questo momento rappresenta tutti i presidenti delle regioni e delle provincie autonome. Purtroppo, l'onorevole Enzo Ghigo, presidente della regione Piemonte, oggi non è presente a causa di un concomitante impegno a Palazzo Chigi della Conferenza Stato-Regioni. Ricordo che il senatore Falcier è il relatore sul disegno di legge n. 1094.

MARTINI. Signor Presidente, anzitutto vorrei scusarmi a nome del presidente Enzo Ghigo che ha dovuto partecipare alla concomitante riunione a Palazzo Chigi.

La Conferenza dei presidenti delle giunte regionali ha già espresso il proprio parere sul disegno di legge n. 1094 e lo possiamo confermare anche dopo aver riflettuto ulteriormente sull'intera materia. Inizialmente l'opinione era negativa, a meno che non fossero accolti alcuni emendamenti. Molti degli emendamenti da noi proposti sono stati poi inseriti nella redazione definitiva del testo e pertanto possiamo oggi esprimere un'opinione positiva sul provvedimento. La mia esposizione odierna, pertanto, sarà molto breve in quanto non abbiamo la necessità di argomentare ragioni di dissenso rispetto al testo in esame.

Il collega Vandelli, che nella Conferenza segue con particolare attenzione le questioni delle riforme istituzionali, se lo riterrà opportuno, potrà entrare nel merito di alcune questioni.

Vorrei fare solo due sottolineature. La prima riguarda una nostra richiesta, cioè l'esigenza che si giunga rapidamente a conclusione di questa fase istruttoria e si possa veder approvata la legge. L'indeterminatezza che ancora esiste sui princìpi fondamentali, ai quali ispirare la scrittura delle leggi elettorali regionali, rappresenta un ostacolo al pieno dispiegarsi della fase statutaria. È difficile scrivere gli statuti se non si sa bene quale sarà la legge elettorale e quale sarà conseguentemente la cornice istituzionale nella quale ci dovremo muovere. Avvicinandoci ormai alla metà della legislatura regionale, giro di boa che compiremo alla fine di quest'anno, è chiaro che cominciamo ad essere preoccupati dell'eventualità che gli statuti possano essere approvati con affanno negli ultimi tempi della legislatura. È necessario vedere rapidamente compiuto l'*iter* della legge. La seconda sottolineatura altro non è che una precisazione del punto di vista dei presidenti delle regioni su uno degli argomenti che è stato più discusso negli ultimi tempi, anche nel confronto con i presidenti dei consigli regionali. Mi riferisco al comma 1, lettera *b)* dell'articolo 4, del disegno di legge n. 1094, cioè al tema della contestualità dell'elezione del presidente della giunta regionale con quella del consiglio regionale. I presidenti delle regioni esprimono il pieno convincimento sulla necessità di questa norma. Il riferimento alla contestualità è parte essenziale dell'intero impianto della legge elettorale. Su questo punto, soprattutto dai presidenti dei consigli regionali, viene avanzata un'obiezione, in quanto sostengono che la sua introduzione rappresenterebbe un *vulnus* all'autonomia statutaria delle regioni e in qualche modo forzerebbe gli statuti alla scelta dell'elezione diretta del presidente della regione, elezione diretta che è stabilita dalla

Costituzione, ma con la possibilità di diverse soluzioni da parte degli statuti regionali. La nostra valutazione è diversa. Riteniamo che non sia affatto certo che questa norma implichi automaticamente la conferma dell'elezione diretta del presidente perché la nozione di contestualità ha una sua flessibilità. La contestualità può essere riferita alla stessa scheda, allo stesso giorno ma anche semplicemente alla stessa fase legislatura. Quando il presidente era eletto non direttamente ma dal consiglio, vi era tutto sommato comunque una sostanziale contestualità fra le due elezioni in quanto l'elezione del presidente era relativa alla fase d'avvio della legislatura. D'altra parte, se non mettiamo il riferimento alla contestualità, crediamo che tutta l'impalcatura su cui si reggono i rapporti tra gli organi regionali possa risultare indebolita. Può indebolirsi la stessa previsione, laddove gli statuti la confermino, dell'elezione diretta del presidente; può indebolirsi il riferimento, contenuto nella lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 4, ad un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale; può minarsi alle fondamenta la previsione che un presidente eletto direttamente, se si dimette, comporta lo scioglimento del consiglio regionale, norma che ha dato molta stabilità ed efficace operatività alle regioni in questi anni. Non contestiamo la legittimità di opinioni diverse. I presidenti dei consigli regionali le hanno espresse, prendiamo atto che sull'argomento è aperto un dibattito.

Tuttavia vorrei sottolineare che secondo la Costituzione vigente la rappresentanza delle regioni è espressa dai loro presidenti. Quindi noi oggi rappresentiamo il punto di vista delle regioni e affermiamo che i tre princìpi, tra di loro connessi, vale a dire l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio (con i premi di maggioranza o comunque la previsione di un rafforzamento del sostegno al presidente), la contestualità delle elezioni del presidente e del consiglio e il divieto di mandato imperativo ci sembrano non eliminabili. In assenza di questi, si rischia di creare una situazione in cui ogni regione può adottare un sistema diverso, tale da provocare condizioni di ingovernabilità.

Ho sentito discorsi abbastanza fantasiosi nel dibattito istituzionale in corso, come la possibilità di scindere la nomina del presidente direttamente eletto, dalla sopravvivenza del consiglio regionale in caso di dimissioni del presidente. Tale eventualità rischia di introdurre situazioni che possono portare addirittura alla sopravvivenza di un consiglio in cui è presente una certa maggioranza a fronte di un presidente eletto da un'altra maggioranza. Si entra così veramente in un caos istituzionale, di cui non abbiamo bisogno.

Per tornare al tema in discussione, confermo il sostegno dei presidenti delle regioni e della Conferenza dei presidenti al testo così come è stato emendato raccogliendo alcune nostre indicazioni. Sollecito anzi una rapida conclusione dell'*iter* parlamentare, perché questo aiuterebbe non poco la predisposizione tempestiva degli statuti regionali.

VANDELLI. Signor Presidente, desidero riprendere quanto ora affermato dal presidente Martini, anzitutto nel sottolineare l'apprezzamento sull'impostazione del provvedimento, perché siamo in presenza di un provvedimento in cui effettivamente sono stati fissati princìpi fondamentali. Abbiamo una lunga esperienza di leggi che, pur dovendo fissare princìpi fondamentali, si dilungano in norme sostanzialmente di dettaglio. Ci pare che in questo caso l'espressione «princìpi fondamentali» sia stata interpretata nella sua valenza più aderente al dettato costituzionale.

Vorrei fare una premessa sul sistema di governo. La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha previsto un sistema che costituisce la regola, quello dell'elezione diretta del presidente, accompagnata da poteri di nomina degli assessori, con una stretta connessione con i consigli, in base al principio *simul stabunt, simul cadent*. Dunque, la norma costituzionale ha dato un metodo, pur ritenendolo derogabile ma con esplicita disciplina statutaria. È evidente il *favor* della Costituzione per l'elezione diretta: se lo statuto non prevede nulla al riguardo, si applica un sistema di elezione diretta. Lo statuto deve invece regolare espressamente la materia se intende derogare dal modello costituzionale, il quale indica valori di stabilità e governabilità, escludendo alcune opzioni. Ad esempio, esclude – mi pare in maniera netta – l'ipotesi di applicabilità di un modello presidenziale di stampo americano. Qualora si segua il modello indicato dalla Costituzione, cioè la regola posta dall'articolo 122, che automaticamente si ricollega all'articolo 126, si aggiunge la necessaria connessione tra la permanenza in carica del presidente e la permanenza in carica del consiglio. Quindi il modello di due organi che, indifferentemente l'uno dall'altro, sono costretti a convivere, è precluso dalla Costituzione. Credo che questo esprima un favore complessivo della Costituzione per meccanismi che tendono a garantire sintonia tra i due organi, stabilità e governabilità.

Mi soffermo sul tema della contestualità, cui in particolare ha fatto riferimento il presidente Martini, che è stato oggetto di specifiche obiezioni e che assume una posizione centrale in questo provvedimento. La contestualità può essere intesa in effetti in tre modi diversi. Come ricorderete – faccio riferimento ad un dibattito svoltosi in epoca recente – nelle modifiche introdotte nel 1997 alla legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, il criterio della contestualità venne applicato all'ipotesi delle dimissioni di almeno la metà dei consiglieri, che comporta lo scioglimento del consiglio. Si adottò il termine «contestuale» perché nella prassi si erano verificati casi in cui si sommavano motivi (ad esempio, motivi politici in aggiunta a motivi di salute o personali) e scadenze temporali. Mentre la versione originaria della legge n. 142 prevedeva genericamente un effetto collegato alle dimissioni, la revisione del 1997 introdusse questo concetto di contestualità, che oggi è ripreso dall'articolo 126 della Costituzione a proposito dello scioglimento del consiglio regionale.

Riprendo questo caso, benché diverso, perché ha aperto un dibattito appunto sul concetto di contestualità. In quel dibattito, giurisprudenza e dottrina hanno evidenziato sostanzialmente tre accezioni, tre valenze del

termine «contestuale», inteso come identità di atto (che, nel caso delle dimissioni, significa uno stesso testo sottoscritto da tutti i dimissionari e, nel caso delle elezioni, significa la stessa scheda o due schede nello stesso momento elettorale), identità di tempo (nel senso che le dimissioni dovessero essere presentate lo stesso giorno, anche se determinate da motivi diversi) e identità di logiche e motivazioni (vale a dire che non si possono sommare logiche diverse). Se riferiamo il senso di questo dibattito al termine «contestuale» applicato al sistema elettorale, essendo tutti tenuti ad interpretare le leggi ordinarie secondo la Costituzione, ci rendiamo conto che la parola: «contestuale» non contraddice l'esplicita derogabilità del sistema dell'elezione diretta. Dunque, se è sempre ammessa da parte dello Statuto la possibilità di prevedere un'elezione in via indiretta, la stessa deve in ogni caso mantenere unitarietà di percorso, di procedura e di logiche.

Avvicinandosi a questo concetto, già il legislatore con la legge n. 142 del 1990 aveva corretto il precedente sistema di elezione dei sindaci e dei presidenti delle province, fissando un criterio fortemente indicativo degli obiettivi di governabilità e di stabilità, cercando una razionalizzazione del sistema di elezione indiretta, evitando che sindaci e presidenti potessero essere eletti, a grande distanza dalle elezioni, con logiche e metodi distinti.

Un'ultima annotazione per sottolineare di nuovo l'urgenza di questo provvedimento. Oggi le regioni hanno la necessità di completare i propri ordinamenti, il che presuppone una concatenazione di atti, in primo luogo gli Statuti, conseguentemente le leggi elettorale e sull'incompatibilità ed ineleggibilità, i regolamenti dei consigli, i vari provvedimenti, legislativi o meno, di organizzazione della regione. Trattandosi di adempimenti rilevanti e complessi, sarebbe molto importante per le regioni disporre, nell'ambito dell'ordinamento dello Stato, di un quadro chiaro in cui operare da qui alla fine della legislatura.

MAGNALBÒ *(AN)*. Il professor Vandelli ha parlato di adempimenti molto rilevanti e complessi. Invece di dilungarsi in tutti questi bizantinismi (prima, dopo, durante, assieme, temporalità) che si trasformano in cause preclusive anche di grandi percorsi, non sarebbe più opportuno e ragionevole verificare la volontà retrostante o sottostante di chi l'ha espressa? Diamo più valore al vero spirito di una Costituzione che garantisce i diritti e le espressioni, piuttosto che diventare bizantini e perderci dietro le parole, l'interpretazione, la temporalità più o meno osservata.

Fatta questa premessa, in un percorso futuro non ritiene preferibile approssimarsi a questa concezione? Quanto sopra, per significare la necessità di semplificazione.

PRESIDENTE. Da un testo legislativo così importante come quello costituzionale si possono trarre interpretazioni magari eccessivamente legate alle terminologie. Dalla lettura dell'articolo 126 della Costituzione, ad esempio, si evince la decadenza del consiglio in collegamento agli

eventi del presidente. Non si afferma il contrario ma appare evidente lo spirito della legge di introdurre il principio del collegamento stretto.

Aggiungo anche un'argomentazione di carattere testuale. La legge costituzionale è stata ampiamente dibattuta in questa Commissione e ricordo che, per chiarire che il presidente era comunque un componente della giunta, avanzai una proposta – poi accolta dalla Commissione – che portò a una modifica dell'articolo 122 sulla disciplina dell'eleggibilità e delle incompatibilità del presidente e degli altri componenti.

Quando poi nell'articolo 126 si parla di dimissione della giunta e di scioglimento del consiglio s'intende anche la dimissione del presidente della regione. Questo collegamento mi sembra quasi testuale e in ogni caso strettamente connesso ai lavori preparatori e alla *ratio legis*.

Vi è poi un altro problema che riguarda la formulazione della lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge n.1094, che ha suscitato una certa polemica ed aperto un dibattito tuttora in corso. Vi è stato chi ha collegato l'espressione contenuta in tale lettera ad una sorta di proposito – non essendosi ancora tradotta in testo definitivo – d'intervento legislativo improprio da parte del legislatore ordinario, per quanto riguarda l'autonomia della regione nello scegliere la forma di governo. La lettera *b),* se letta in maniera frettolosa sganciandola dal testo, può forse dar luogo a questo dubbio. Tuttavia, l'articolo 4 e in particolare il comma 1, riferendosi alla legge elettorale, si limitano a prevedere l'ipotesi dell'elezione diretta del presidente della giunta; e altro non potrebbe essere giacché, ove lo statuto non scegliesse l'elezione diretta, la legge elettorale non avrebbe ragione di intervenire sulla forma non tanto di elezione ma, in quel caso, di nomina del presidente. Sono pertanto d'accordo nel sostenere che la lettera *b)* può dar luogo ad equivoci ma, se letta nel contesto della norma, la formulazione riguarda le ipotesi nelle quali gli statuti abbiano scelto o non abbiano derogato alla disciplina costituzionale e comunque abbiano optato per un'elezione diretta del presidente della regione. Diversamente, non vi è assolutamente spazio per un'ipotesi né di elezione dal momento che sarebbe una nomina del presidente e non un'elezione da parte del consiglio, né d'intervento del legislatore nazionale, che sarebbe assolutamente estraneo a qualsiasi interferenza sulla forma di governo. Ho ritenuto opportuna questa precisazione per fare chiarezza. E' necessario, che chi dovrà interpretare la legge tragga delle valutazioni attraverso i lavori preparatori, fermo restando che, essendo in fase di elaborazione il testo legislativo, questa Commissione si fa carico di dirimere questi aspetti.

Un problema che invece non è risolto e non è posto o meglio non sembra posto in maniera univoca dall'articolo 4 è quello della mancata previsione non della contestualità (cioè l'elezione in un unico contesto fisico e materiale con un'unica scheda come avviene attualmente) ma della contemporaneità delle elezioni. Mi riferisco all'ipotesi che vi sia, nonostante una contestualità di tempo, una differenziazione nel senso che l'elezione del presidente avviene con una scheda A e l'elezione del consiglio con una scheda B. Tale ipotesi non toglie all'istituto dell'elezione diretta

la sua caratteristica principale ma certamente comporta un sistema elettorale diverso. Questo tipo di sistema elettorale può invece essere compromesso ove il Parlamento consenta la formula della contestualità dell'elezione.

La problematica della contestualità o contemporaneità non è posta dai politici ma soprattutto dai primi commentatori, anche autorevoli, che in dottrina si sono posti questa domanda, non solo *de iure condito* ma anche *de iure condendo*, per quanto attiene alla possibilità che la legge elettorale possa prevedere la congiunzione di tempo ma la disgiunzione di carattere politico e procedimentale della doppia scheda che, se ben ricordiamo, fu proposta quando fu introdotta l'elezione diretta del sindaco, anche se non ebbe fortuna. Allora, infatti, fu inizialmente proposta la formula della doppia scheda che non esclude la contemporaneità ma certamente dà luogo a un sistema elettorale diverso. Quindi, siccome nelle audizioni e nei vari documenti a tale questione non si sta facendo cenno, mentre si insiste molto su questa lettera *b)*, che secondo me va letta come prospettiva e comunque può essere formulata in maniera più chiara, credo sia opportuno che i rappresentanti delle regioni possano eventualmente porsi almeno questo problema e darci delle indicazioni.

L'ultima questione che voglio affrontare riguarda il rapporto tra Statuto e legge elettorale. Mi rendo perfettamente conto che la forma di governo in prospettiva può essere in qualche modo condizionata da un'ipotesi di legge elettorale. Però è altrettanto vero che lo statuto può già intervenire sulla forma di governo, perché sicuramente le possibilità di intervenire sulla legge elettorale, che verranno attribuite o riconosciute meglio dalla legge dello Stato, saranno le più ampie possibili. Quindi, una volta individuata la forma di governo, ci sarà senz'altro una gamma di leggi elettorali a disposizione; a parte quelle già esistenti e quindi note, che potrebbero essere utilizzate in diverse combinazioni, ci potrebbero essere anche leggi elettorali nuove, purché assicurino certe condizioni quali quelle ad esempio indicate nel citato articolo 4.

Credo allora che si possano aggiungere queste brevi riflessioni nelle risposte che ci potrete fornire.

FALCIER *(FI)*. Signor Presidente, in realtà le domande sono ben poche, anche perché credo che – come cercavo di sottolineare annotando quanto ho sentito – piuttosto che esigenze emendative, si possano cogliere affermazioni di un'esigenza di istruttoria veloce da parte nostra, di una constatazione di adesione al dettato costituzionale del disegno di legge presentato dal Governo e del fatto che, pur non volendo il testo del Governo affermare una certa scelta, vi sia però la consapevolezza che altre norme costituzionali prevedono che di regola vi sia l'elezione diretta del presidente, salvo deroga o l'ipotesi che le norme statutarie prevedano diversamente. Quindi, relativamente e limitatamente a questo, le mie domande sono di approfondimento da parte mia, o meglio di eventuale conferma da parte vostra.

La prima domanda riguarda la contestualità, leggendo anche la relazione che accompagna il testo presentato dal Governo, testo che probabilmente va chiarito (e il Presidente ricorderà che già nella mia relazione accennavo ad un'esigenza di chiarimento): si sostiene che non vi è alcuna intenzione di compromettere o delineare una forma di governo che nasca dall'elezione diretta del presidente, ma piuttosto di precisare in senso puntuale che la contestualità sia della consultazione elettorale o della proclamazione.

La domanda tende a capire se vi ritrovate in quella interpretazione, o meglio se, fermo rimanendo che non è né opportuno né possibile che il testo al nostro esame vada a chiarire che l'unica forma di elezione del presidente sia quella diretta, la contestualità – che mi pare di aver capito voi ritenete comunque necessario precisare – sia interpretabile come una contestualità della procedura e delle conseguenze che ne deriverebbero.

Passo alla seconda domanda. Mi pare di aver sentito esprimere un'adesione, se non addirittura un apprezzamento, alla previsione di divieto di mandato imperativo. Sempre nella relazione predisposta dal Governo, ho letto che in occasione delle consultazioni era stato, se non contestato, quanto meno non consigliato da parte vostra l'inserimento nella legge di tale argomento, da lasciare piuttosto ad ogni singolo statuto. Il fatto che il Governo lo abbia voluto inserire in questo disegno di legge, esplicitandone anche i motivi, mi pare si possa interpretare nel senso che non vi sono più perplessità, se non addirittura contrarietà.

Infine, vorrei avere da voi una conferma eventuale, salvo chiarimento o approfondimenti da parte della Commissione e quindi del Parlamento, sempre sul problema della contestualità; resta infatti da verificare, e quindi è importante la vostra opinione, se tale contestualità – come da qualcuno è già stato detto – vuol dire comunque anche contestualità di cessazione del mandato, nel senso che la cessazione dalla carica del presidente debba comunque costituire cessazione di attività, di incarico, di mandato da parte dei consiglieri, oppure no. Su questo gradirei ascoltare qualche riflessione, anche perché avrei l'esigenza di ricevere una qualche vostra ulteriore conferma.

BASSANINI *(DS-U)*. Signor Presidente, innanzitutto credo si debbano ringraziare i presidenti delle regioni e la Conferenza dei presidenti delle regioni, il presidente Martini e l'assessore Vandelli, che hanno per così dire equilibrato il giudizio molto negativo che invece i presidenti dei consigli regionali avevano portato in questa sede. Diciamo che a questo punto la Commissione si trova di fronte a due opinioni che, come non di rado accade, non sono totalmente coincidenti, anzi sono abbastanza divaricate, e che naturalmente vanno valutate per gli argomenti che sono stati portati.

Fatto questo ringraziamento, vorrei chiedere anch'io qualche ulteriore approfondimento, sulla linea in fondo che già opportunamente è stata prospettata dal senatore Magnalbò, perché anche io penso che, con un impianto costituzionale che di per sé non è del tutto lineare e chiaro, sia ne-

cessario che il testo della legge di princìpi non dia luogo ad equivoci o ad incertezze interpretative. Dico subito – come peraltro mi era capitato già di dire nella mia domanda ai presidenti dei consigli regionali – che, laddove c'è una autonomia (nel caso specifico una autonomia statutaria della regione) da salvaguardare, è opportuno che le disposizioni legislative siano contenute in termini di princìpi o di indirizzi generali; ma una cosa è una disposizione che dà un indirizzo, lasciando largamente all'autonomia regionale l'attuazione di questo indirizzo, altra cosa è invece una disposizione apparentemente più precisa, ma suscettibile di interpretazioni tra loro contrastanti, perché a quel punto c'è il rischio di rimettere tutto alla sede contenziosa, in questo caso alla Corte costituzionale.

Preciso allora il senso del chiarimento che vorrei ricevere dai presidenti delle regioni. Noi abbiamo un sistema abbastanza complesso, in cui da un lato c'è l'affermazione costituzionale dell'autonomia statutaria della regione per quanto riguarda la forma di governo, la quale autonomia ha un limite generale, l'armonia con la Costituzione, di cui si è molto discusso, ma che sostanzialmente è l'armonia con i princìpi del sistema costituzionale; dall'altro lato ci sono limiti specifici contenuti in questo caso nell'articolo 126 della Costituzione. Non c'è dubbio che alla cessazione del presidente della giunta, per qualunque ragione, perché mi sembra che siano elencate tutte nell'articolo 126, consegua lo scioglimento del consiglio regionale. È un limite specifico che è scritto nella norma costituzionale. Non è un limite costituzionale, invece, l'elezione del presidente a suffragio universale diretto perché l'articolo 122 prevede che lo statuto possa derogare. In questo caso, siamo sicuri che non è un limite. Dovrebbe essere un limite il fatto che i membri della giunta siano nominati e revocati dal presidente, ma non è chiaro al cento per cento se questa sia la regola alla quale lo statuto può eccepire, come può farlo per l'elezione del presidente a suffragio universale diretto, oppure la regola e basta. Infatti, la formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 122 lascia un margine di incertezza al riguardo.

PRESIDENTE. Eletto significa eletto direttamente, non nominato.

BASSANINI *(DS-U)*. Non sto criticando la sua abile interpretazione, anzi la sto accogliendo, signor Presidente. Se si prende questa interpretazione che fa leva sull'eletto, si dovrebbe dire che anche la nomina e la revoca dei componenti della giunta sono riservate al presidente, se lo Statuto non stabilisce altrimenti. Nutro, tuttavia, alcuni dubbi che si possa dare tutto questo valore all'aggettivo eletto. È un'interpretazione possibile, molto elegante e sottile, ma non sono sicuro che debba essere seguita al cento per cento. Il problema ulteriore nasce dal fatto che su questo impianto già complesso si inseriscono i rapporti che in principio sono molto complessi fra la definizione della forma di governo e la legge sul sistema d'elezione. I casi di ineleggibilità e di incompatibilità possono essere rilevanti ai fini della forma di governo. Non c'è dubbio, tuttavia, che il sistema di elezione degli organi fondamentali di un soggetto istituzionale

faccia parte della forma di governo complessivamente inteso. Sul sistema di elezione c'è un'ulteriore competenza statale che è quella della fissazione dei princìpi fondamentali, per l'appunto, con questa legge. In questo sistema complesso, retto tuttavia dal principio di autonomia statutaria, penso che si debba sapere in maniera chiara quali siano i princìpi che sono fissati. La lettera *a)* del comma 4 mi pare – ma vorrei averne conferma anche da voi – non sia criticabile, come invece l'hanno criticata i presidenti dei consigli regionali, e glielo abbiamo detto. La lettera *a)* fissa due princìpi in termini di indirizzo generale, rimettendo la loro attuazione all'autonomia regionale. I due princìpi sono chiari e quasi ovvi, riguardano la stabilità e la rappresentanza delle minoranze; la loro attuazione e graduazione è rimessa all'autonomia statutaria.

Per quanto riguarda la contestualità, possiamo almeno non entrare nelle distinzioni che faceva il professor Vandelli chiarendo in che senso la contestualità si intende. Se non si fa questo, non si rischia che a questo punto l'autonomia statutaria della regione, quanto alla forma di governo, si riduca a ben poco? Questa è la domanda che desideravo rivolgervi perché se la presa di posizione a favore dell'attuale testo dell'articolo 4 si riferisce al testo attuale, il nodo dell'incertezza interpretativa, sottolineato dal senatore Magnalbò, resta aperto. Si rischia che in futuro i consigli regionali, nell'adempiere ai loro compiti, si rimettano di nuovo a discutere sul significato dell'articolo 4 e sugli effettivi ambiti e limiti delle scelte rimesse ai consigli regionali.

PRESIDENTE. Prendendo lo spunto dal contenuto dell'ultimo comma dell'articolo 122 e in relazione alle parole espresse dal senatore Bassanini, vorrei fare un'osservazione che lasciamo agli atti della Commissione che a breve dovrà esaminare il disegno di legge n. 1094. Nel momento in cui nella Costituzione è scritto che il presidente eletto, con questo intendendosi eletto direttamente, nomina e revoca i componenti della giunta, qualsiasi possibilità di elezione in senso stretto da parte dell'elettorato di componenti della giunta o, come si va ipotizzando, di vice presidenti è da escludersi radicalmente. La Costituzione stabilisce con chiarezza che se il presidente è eletto, è lui che nomina i componenti della giunta.

Con questa osservazione, desideravo introdurre un argomento che sta emergendo in questo momento, poichè si rende incongruo, per non dire illegittimo, quanto recita il comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge n. 1094, laddove si prevedono anche «altri componenti della giunta regionale». Nel sistema costituzionale, alla luce dell'ultimo comma dell'articolo 122, questo è inammissibile. Affido queste perplessità e riflessioni al relatore. Poiché si prospettano possibilità di norme di votazione in tandem o di elezione di componenti della giunta, di tutti o in parte, questa ipotesi, rientrando nell'elezione diretta del presidente, secondo la mia modesta interpretazione, ma chiedo un conforto e una riflessione anche successivamente a questa audizione, va analizzata.

PASSIGLI *(DS-U)*. Queste perplessità richiedono un giusto approfondimento in altra sede. Sul punto specifico, mi sembra sia corretto affermare che, nel caso di presidente eletto a suffragio universale e diretto, la nomina e la revoca dei componenti della giunta è attribuita dall'articolo 122 alla sua competenza. Non si può, quindi, derogare dall'ultimo comma dell'articolo 122. Non mi sembra che il primo comma dell'articolo 4 risulti necessariamente invalidato in quanto esso recita: «Le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della giunta regionale». Abbiamo visto che allo Statuto regionale è concessa la facoltà di derogare alla previsione dell'articolo 122. In questo caso, è giusto dire – in sintonia con il testo costituzionale – che le regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del presidente della giunta regionale nonché, nell'eventualità di una disciplina nello statuto, diversa dalla elezione diretta, degli altri componenti della giunta regionale.

MARTINI. Non si potranno mai comunque eleggere.

BASSANINI *(DS-U)*. Quindi «eleggere» significa necessariamente dal corpo elettorale?

PRESIDENTE. Sì, nella Costituzione per esempio si parla di nomina del Governo e non di elezione.

BASSANINI *(DS-U)*. Non a caso Louvin, che presiede una regione confinante con la Svizzera, si è riferito all'ipotesi direttoriale.

PRESIDENTE. È una riflessione che occorre fare.

MARTINI. Rimane una nomina.

PASSIGLI *(DS-U)*. Se consideriamo la deroga prevista dall'articolo 122, ultimo comma, credo che lo statuto regionale possa disporre modalità di elezione del presidente diverse, e in questo caso anche modalità diverse per l'elezione dei componenti della giunta. Però è una questione da approfondire.

PRESIDENTE. Certamente è intenzione della Commissione approvare una legge di princìpi, però chiaramente vi sono dei «binari» che vanno approfonditi. Se vi sono delle strettoie, vanno rispettate, altrimenti facciamo un danno anche ad eventuali interventi successivi delle regioni. Le audizioni sono utili anche per sviluppare qualche tema che forse non è stato convenientemente approfondito.

MARTINI. Voglio rapidamente intervenire su pochi punti, perché non ho la competenza giuridico-costituzionale per avventurarmi su questioni che vengono trattate in punto di diritto. Farò più che altro un ragionamento politico-istituzionale. Per rispondere alle domande del Presidente

sul concetto di contestualità, la previsione dell'elezione diretta del presidente della giunta, e contestualmente del consiglio, viene considerata l'ipotesi normale, ma non ha una cogenza costituzionale tale da prevaricare l'autonomia statutaria.

Capisco, la situazione è questa, ma dobbiamo renderci conto che se i presidenti di regioni sono nominati con sistemi completamente diversi tra loro, si può presentare un problema di diversa legittimazione, di diversa rappresentatività rispetto agli altri livelli istituzionali (penso al Governo, al Parlamento). Bisogna valutare anche questo aspetto. Se un presidente è eletto con il 60 per cento dei voti del corpo elettorale ed un altro è eletto con la maggioranza di un voto all'interno del consiglio, è chiaro che entrambi sono presidenti, però, nei confronti dei vari interlocutori, ci si può trovare anche di fronte a qualche complicazione, perché non è la stessa cosa.

Non entro tuttavia in questo argomento, perché mi sembra difficile immaginare oggi che la norma sull'elezione diretta possa essere costituzionalizzata, cioè vincolare l'autonomia statutaria. Però se la questione dell'elezione diretta del presidente comunque viene considerata dalla Costituzione attuale come un aspetto importante (oggi è norma «salvo che»), credo occorra creare le condizioni nei sistemi elettorali perché non vi sia contraddizione con questa previsione. Se si approvano disposizioni elettorali in cui questa previsione costituzionale viene in pratica denegata, rischiamo solo di creare elementi di complicazione.

Non sono un esperto di diritto costituzionale, però secondo me il termine «contestualità» va inteso in senso ampio, cioè può significare la stessa data, la stessa scheda, oppure due schede diverse, o ancora la stessa data oppure non necessariamente lo stesso giorno, ma più complessivamente la stessa fase. In sostanza, il giorno stesso dell'elezione del consiglio regionale o entro il primo adempimento successivo si elegge o si nomina il presidente, a seconda del sistema prescelto. Pertanto, credo che questa previsione non possa mancare.

La questione della cessazione dalla carica del presidente è molto delicata. Credo che l'unica deroga che si possa ammettere allo scioglimento del consiglio (ma non so in che modo possa essere gestita) riguardi il caso di morte o di impedimento irreparabile del presidente della regione. In questo caso si può immaginare che il consiglio possa, magari anche per una certa fase, per preparare gli adempimenti della nuova elezione, sopravvivere al presidente, ma si tratta di studiare in che modo. Però, ripeto, il problema è delicato; immaginate se dovesse accadere all'inizio della legislatura.

BASSANINI *(DS-U)*. L'articolo 126 in questo senso non lascia molto margine.

MARTINI. Faccio riferimento al dibattito attualmente in corso.

BASSANINI *(DS-U)*. Per quanto riguarda la cessazione, il sistema è imposto dalla Costituzione, mentre per quanto riguarda la nomina, è necessaria maggiore chiarezza. Per esempio, sarebbe ammissibile la scelta di eleggere il presidente della regione con il sistema del doppio turno e invece il consiglio al primo turno?

MARTINI. Non lo so. In linea di principio, lo considererei ammissibile, perché mi pare rientri in una sorta di contestualità.

BASSANINI *(DS-U)*. Si tratta di chiarire il concetto di contestualità.

MARTINI. Parlo di una contestualità di fase. Non so, senatore Bassanini, se il problema è costituzionalmente aggirabile, nel senso che, in caso di elezione diretta, la cessazione del presidente comporta obbligatoriamente lo scioglimento del consiglio regionale; mentre è chiaro che se non c'è l'elezione diretta del presidente le regole sono tutte diverse.

BASSANINI *(DS-U)*. Questo è sicuro.

MARTINI. Ma è aggirabile o no?

BASSANINI *(DS-U)*. Non è aggirabile, c'è la previsione dell'articolo 126.

MARTINI. Il senso del mio ragionamento non è di natura costituzionale, ma politica. Penso che, una volta che nella Costituzione è stato scelto il sistema dell'elezione diretta del presidente, anche con il «salvo che», poi bisogna che questa scelta sia supportata e sostanziata, nel senso che la regione, se vuole, può derogare agli indirizzi dati, ma se non lo fa, non sono possibili pasticci. Una volta che la regione conferma la scelta dell'elezione diretta, non sono possibili pasticci, né – come lei diceva – a proposito della nomina del vice presidente o degli assessori, né prevedendo la sopravvivenza del consiglio regionale al presidente. Questo però bisogna sia espresso chiaramente o almeno in qualche modo ulteriormente desumibile.

BASSANINI *(DS-U)*. Questo però è scritto nel testo costituzionale.

PRESIDENTE. Comunque ha espresso una preoccupazione di carattere politico.

MARTINI. Lo dico perché alcuni consigli regionali hanno approvato delle leggi (che magari saranno bocciate dalla Corte costituzionale) in cui si stabilisce che, laddove il presidente si dimetta, il consiglio sopravvive. Il consiglio può scegliere diversamente, ma deve essere una scelta limpida. Vorrei capire però qual è la situazione che si determina se, ad esempio, cinque presidenti sono eletti direttamente, cinque non diretta-

mente, alcuni al primo turno, alcuni con doppio turno. La mia preoccupazione è che avranno un uguale livello di legittimazione solo dal punto di vista formale e non sostanziale. Questo porrà dei problemi. Si tratta in ogni caso di una riflessione che travalica l'oggetto in discussione. Forse, sarebbe stato opportuno chiarire che le elezioni dirette del presidente e del sindaco erano punti definiti sui quali non si sarebbe più ritornati.

VANDELLI. Ripartirei dall'invito del senatore Magnalbò a non disperdermi in bizantinismi e a guardare alla sostanza della vicenda. È vero – e lo ricordava anche il senatore Bassanini – che l'impianto costituzionale non è limpido ma, a mio avviso, è molto chiaro negli obiettivi e nella vicenda che hanno portato alla sua approvazione. Quel testo tendeva a bilanciare il principio d'autonomia allargando fortemente gli spazi demandati all'autonomia statutaria in particolare delle regioni, con il forte obiettivo di estendere a queste ultime la legittimazione diretta e la responsabilità nei confronti dei cittadini, che avevano creato la grande stagione dei sindaci e del rafforzamento delle autonomie locali. Se l'obiettivo di fondo è espresso dall'indicazione di quel modello, pur derogabile, per consentire su questo punto spazio all'autonomia statutaria di ciascuna regione, derivano conseguenze abbastanza precise.

Questa riforma costituzionale non vuole il permanere di sistemi che vedevano il mutare di maggioranze nell'ambito dello stesso mandato, il succedersi di sindaci, presidenti e giunte con l'avvicendarsi dei trasformismi e dei ribaltoni che avevano caratterizzato l'esperienza dei comuni fino al 1993 e l'esperienza delle regioni fino ad anni recenti. In altri termini, si è voluta dare una governabilità alle regioni nello stesso spirito che aveva portato all'elezione diretta del sindaco. Allora, anche laddove si introducano deroghe al principio dell'elezione diretta del presidente, in ogni caso, la preoccupazione di governabilità e di stabilità è tutta nel testo costituzionale. Di qui una serie di letture.

Senza disperderci in troppi dettagli sul concetto di contestualità, in definitiva, la presentazione della relazione che riferisce il concetto al procedimento elettorale nel suo complesso e alla possibilità di una sua eventuale articolazione interna è pienamente accoglibile e condivisibile. Se è così, Presidente, lei ha pienamente ragione quando legge l'ultimo comma dell'articolo 122 della Costituzione («Il Presidente ... eletto ... nomina e revoca ...») con riferimento all'elezione diretta. Anche in questo caso però vi è una contestualità, perché subito prima sono usate le parole: «..è eletto a suffragio universale e diretto» e poi si aggiungono di seguito i poteri del presidente eletto. Non riterrei invece così generalizzabile, nel nostro linguaggio legislativo, l'identificazione della distinzione tra elezione sempre diretta e «nomina». A mio giudizio, la Costituzione ha effettivamente rispettato questa corretta distinzione in maniera rigorosa. Nella legislazione sembra prevalga invece un'accezione diversa. Non a caso, da tempo immemorabile, nella legislazione locale quando si parla di elezione da parte del consiglio si è sempre usato questo termine. Se è così, l'articolo 4 laddove recita: «Le regioni disciplinano con legge il sistema di ele-

zione del Presidente..» si riferisce ad entrambe le ipotesi: alla via principale dell'elezione diretta ma anche alla possibilità di una disciplina quando si adotti il sistema derogatorio. Se così è, forse è persino eccessiva la precisazione «con legge» perché, in definitiva, potrebbe essere lo stesso Statuto a disciplinare l'elezione con modalità puntuali fissate dal regolamento del consiglio. In tal caso, l'indicazione esplicita da parte della legge dello Stato della fonte con cui la regione deve disciplinare questo aspetto diventa forse non necessaria.

L'aspetto diverso del divieto di mandato imperativo è stato già oggetto di discussione, tant'è vero che in alcune regioni si stanno studiando ipotesi di disposizioni cosiddette antiribaltone sulla stregua di altri ordinamenti che hanno adottato misure in tal direzione. L'obiezione: perché una legge quadro dello Stato deve applicare alle regioni un principio che potrebbe avere a livello regionale e locale modulazioni diverse, quando la Costituzione contiene un divieto di mandato imperativo applicato però soltanto al Parlamento?

MAGNALBÒ *(AN).* Una domanda fuori tema: professor Vandelli, come si concilia l'articolo 133 della Costituzione con la modifica del Titolo V della Costituzione? Mi riferisco al governo del territorio delle regioni e poi alla creazione con legge statale delle provincie.

VANDELLI. In effetti è curioso che l'ordinamento delle provincie, almeno per quanto riguarda la loro istituzione, sia riservato alla legge dello Stato. Devo dire che su tutto l'ordinamento locale c'è un impianto di complessa convivenza, perché – come voi sapete – la riforma del Titolo V non ha fatto la scelta di inserire, come si era ventilato, l'ordinamento degli enti locali tra le materie di disciplina concorrente. Invece l'ordinamento è stato spaccato in senso verticale, con tre blocchi riservati alla competenza esclusiva dello Stato, il sistema elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, mentre tutto il resto, non essendo ricompreso, viene a rientrare nella competenza residuale generale della legislazione regionale. Questo pone una serie di delicati equilibri, che si vanno componendo. Mi pare che in questo gioco di equilibri si ponga anche il tema della istituzione delle nuove province.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Martini e il professor Vandelli nonchè i loro collaboratori qui presenti. Sicuramente faremo tesoro degli argomenti che abbiamo discusso in questa occasione, così come nella precedente.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito della indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.