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

27º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 APRILE 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0341

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

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

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 8, 15
* MAGNALBÒ *(AN)* 11
BOSCETTO *(FI)* 8, 10
BASSANINI *(DS-U)* 9, 10
* *NENCINI* . . . . . *Pag.* 4
LOUVIN 12

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 dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle provincie autonome Riccardo Nencini, presidente del consiglio regionale della Toscana e coordinatore della Conferenza, Roberto Louvin, presidente del consiglio regionale della Valle d'Aosta e presidente del Congresso delle regioni, Vincenzo Gianni Plinio, presidente del consiglio regionale della Liguria, Stefano Rolando, segretario generale della Conferenza, Marco Zanini, responsabile del settore giuridico della Conferenza, Sandra Torricini, responsabile area legislativo-istituzionale del consiglio regionale della Toscana, Paolo Pietrangelo, responsabile dell'Ufficio comunicazione istituzionale della Conferenza e Manuela Turini, segretaria particolare del presidente Nencini.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle provincie autonome 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 di giovedì 14 marzo.

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

L'audizione odierna si inquadra nell'ambito del progetto di attuazione del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, con riferimento particolare al disegno di legge n. 1094, recante disposizioni di attuazione del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, all'esame di questa Commissione.

Originariamente era nostro intendimento svolgere un numero più ampio di audizioni, purtroppo però l'andamento dei lavori parlamentari ci ha costretto ad una riduzione del loro numero. Pertanto, ascolteremo oggi i rappresentanti della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle provincie autonome, alla quale farà seguito successivamente l'audizione dei presidenti delle giunte regionali. Ci siamo limitati ad ascoltare i rappresentanti degli organismi più rappresentativi a livello territoriale, anche se avremmo preferito ascoltare pure i rappresentanti delle opposizioni. Però questo non è stato possibile. Comunque la presenza così numerosa oggi pomeriggio di rappresentanti regionali ci consente di avere uno spaccato ufficiale della Conferenza, per cui potremmo

avere anche qualche intervento non in linea con la posizione della Conferenza stessa. Affronto questo argomento come eventualità, senza voler interferire minimamente sulle considerazioni che esprimerete in questa sede.

Ringrazio anzitutto il presidente del consiglio regionale della Toscana e coordinatore della Conferenza, Riccardo Nencini, e gli altri rappresentanti oggi presenti.

Do quindi la parola al presidente Nencini, che illustrerà una breve relazione introduttiva.

NENCINI. Signor Presidente, anzitutto la ringrazio per l'audizione odierna e per la flessibilità che ci ha concesso. La relazione – della quale non darò lettura integrale visti i tempi stringati a nostra disposizione – rappresenta un testo complessivo delle tante opinioni presenti nell'ambito della Conferenza dei consigli regionali, delle provincie autonome e dell'Assemblea regionale siciliana. Ciò non significa che si tratti di una sorta di bibbia, ma è certamente un testo che rappresenta un punto di equilibrio tra i tanti pareri espressi, non ultimo figlio del dibattito che vi è stato nel Congresso delle regioni ieri e che si è concluso circa un'ora fa.

Consegnerò poi il testo scritto della relazione che, come si conviene a questa sede, è assolutamente tecnico-giuridica e, quindi, di taglio prettamente istituzionale. Mi limiterò ad alcune notazioni per consentire a chi lo vorrà – a lei e ai signori senatori, che ci accompagnano in questa audizione – di porre a loro volta, naturalmente se lo vorranno, alcuni quesiti.

Discutiamo di materia legata all'articolo 122 della Costituzione, che si configura di competenza regionale concorrente. Allo Stato pertanto rimane soltanto il potere di definire i princìpi fondamentali. Resta in dubbio, invece, come si configuri la competenza per la cosiddetta legislazione di contorno che, nel quadro elettorale complessivo, riveste di fatto notevolissima importanza. A rigore, visto che la materia della quale trattiamo – almeno per quanto concerne le elezioni regionali – non è citata tra quelle di competenza riservata esclusivamente allo Stato, né compare tra quelle elencate come oggetto di competenza concorrente, si dovrebbe intendere che sia di competenza esclusiva regionale.

Entro immediatamente nel merito della questione iniziando – e lo faccio volentieri – con l'articolo 2 del disegno di legge n. 1094, che introduce il concetto dell'incandidabilità che non trova, in quella sede, precisa definizione giuridica. Tralascio di leggere al riguardo alcune considerazioni, che è possibile trovare estesamente e compiutamente definite nella relazione che consegnerò al termine di questo mio brevissimo intervento. Nel disegno di legge al quale facciamo riferimento è evidente che ci si intende riferire esclusivamente alle fattispecie riguardanti la generale capacità di elettorato passivo. Tuttavia, per incandidabilità la proposta fa genericamente salve le disposizioni legislative in materia, senza precisare di quali disposizioni, invero, si tratti. Potrebbe quindi anche trattarsi di motivi invalidanti la candidatura, previsti da norme statali che regolano attualmente aspetti cosiddetti di contorno del procedimento elettorale regio-

nale (presentazione e ammissione delle candidature, e tutto quello che, per l'appunto, di contorno vi sia).

Qui iniziano le nostre eccezioni. Per quegli aspetti di incandidabilità rientranti nella cosiddetta legislazione elettorale di contorno, si potrebbe reclamare una competenza regionale addirittura esclusiva. Per gli aspetti di incandidabilità riguardanti i diritti di elettorato passivo, trattandosi pur sempre di materia comunque rientrante nel sistema elettorale, la legge dovrebbe dettare solo ed esclusivamente princìpi fondamentali. Si può certamente ritenere che una disposizione che recita «fatte salve le disposizioni in materia di incandidabilità» costituisca l'indicazione di un principio fondamentale; costituisce invece una norma precisa, in violazione – ed è una nostra opinione che riteniamo assolutamente fondata – o quanto meno di compressione o in esclusione della competenza regionale. Parrebbe infatti che le ragioni di incandidabilità possano essere disposte solo dalla legge statale, senza che alle regioni rimanga di fatto alcun margine di operatività.

Come segnalazione finale, sarebbe quindi opportuno che intervenisse un chiarimento su cosa si intenda per incandidabilità ed a quali disposizioni legislative voglia di fatto riferirsi la proposta. Si ritiene, in ogni caso, che la competenza regionale in materia elettorale debba estendersi anche a disciplinare l'elettorato passivo e la validità delle candidature, sempre fatto salvo il limite dell'uguaglianza e della parità, naturalmente, delle condizioni.

A parte la questione dell'incandidabilità, l'articolo 2 stabilisce princìpi fondamentali piuttosto generici che, nel nostro caso, non significa «del tutto pacifici».

Entro nel merito dell'articolo 2. La lettera *a)* definisce i criteri in base ai quali possono essere stabilite cause di ineleggibilità; la lettera *b)* indica invece i princìpi cui attenersi nel ritenere superate le cause di ineleggibilità; la lettera *c)*, in ultimo, indica i criteri per valutare cause di ineleggibilità sopravvenute. È nostra opinione che in nessuno dei casi che ora ho citato sussistono problemi. La lettera *d)* attribuisce ai consigli competenza a giudicare delle cause di ineleggibilità solo per i propri componenti.

Non si sollevano questioni per quanto riguarda la convalida dei consiglieri. Qualche questione invece potremmo porre per la convalida del presidente della giunta che, secondo la normativa vigente, pur in caso di elezione diretta, permane anche nella carica di consigliere regionale. In questo caso potrebbero comunque essere previste cause specifiche e/o ulteriori di ineleggibilità. Appare accettabile la soluzione di rimettere agli statuti o alle leggi elettorali regionali l'indicazione della competenza e dei modi di verifica circa l'eleggibilità del presidente e dei componenti la giunta.

Rilevo, in ultimo, che manca ogni indicazione di principio per quanto concerne le eventuali cause specifiche di ineleggibilità e per il presidente e per i componenti la giunta regionale.

Tralascio ora una parte della relazione, che comunque, se lo desiderate, potrete leggere, e passo rapidamente all'articolo 3, contenente dispo-

sizioni di principio in materia di incompatibilità. Su questo punto, si può affermare che, nei primi tre articoli, il disegno di legge contiene princìpi così generali da risultare non particolarmente significativi.

Chiederò più attenzione e una parte maggiore del vostro tempo sull'articolo che riteniamo centrale in questa nuova normativa. Si tratta naturalmente dell'articolo 4, che a nostro parere pone una serie rilevante di problemi (che potrebbero essere dovuti anche solo ad una difettosa scrittura della norma). Faccio salva la lettura dell'articolo 4 e citerò i vari punti come se fossero – e in questa sede lo sono sicuramente – assolutamente noti.

Si osserva intanto che il principio fondamentale di cui alla lettera *a)* dell'articolo 4 risulta essere più che altro una sorta di auspicio e che in realtà non indirizzi verso alcun sistema elettorale in particolare. Agevolare la formazione di stabili maggioranze ed assicurare la rappresentanza della minoranze pare anche a noi essere lo scopo di ogni sistema elettorale. Nella relazione che accompagna il testo si asserisce e si fa riferimento peraltro a sistemi maggioritari puri. A nostro giudizio, sarebbe necessario precisare cosa si intenda per «sistemi maggioritari puri». Intendiamo sistemi a maggioranza semplice all'inglese? Non è detto. Si intendono sistemi maggioritari a maggioranza assoluta, magari con previsione del ballottaggio? Non è detto, ma potrebbe assolutamente esserlo.

Dovrebbe quindi essere risolto innanzi tutto il dubbio se, definiti ed esclusi i sistemi maggioritari puri, siano in concreto ammissibili altri sistemi, che – pur non essendo maggioritari puri – possano in concreto produrre medesimi effetti. Ne cito brevemente alcuni: sistemi proporzionali con alta clausola di sbarramento (caso che potremmo citare come esempio), oppure con collegi di ampiezza molto limitata (altro caso che calza come esempio) o, ancora, sistemi con premi di maggioranza molto elevati. Pur modificando il sistema, il risultato finale decisamente non cambia.

Si dovrebbe poi notare che, se si accentua l'obiettivo della formazione di stabili maggioranze, ne potrebbe risultare inibita anche l'adozione di sistemi proporzionali puri, che certamente – e lo sappiamo, per riprova – non favoriscono il costituirsi di maggioranze né stabili né di legislatura. Sembrerebbe quindi opportuno che, quanto ai princìpi indicati alla lettera *a)*, si scendesse particolarmente e maggiormente in una più doviziosa descrizione dei particolari.

Mi soffermo ora sulla prima parte dell'articolo, parlando di elezione del presidente della giunta, nella quale sembra sia elevata a principio generale ed inderogabile l'elezione diretta del presidente, visto che in seguito si parla di un sistema elettorale. Tale locuzione può riferirsi solo ad un'elezione diretta e non ad un'eventuale elezione di secondo grado.

Signor Presidente, la prego di ritenere che la parte della relazione che ora leggerò richiama veramente un'opinione non corale ma unanime del complesso dei presidenti dei consigli regionali, delle provincie autonome, e così via. La lettera *b)* dell'articolo 4, prevedendo la contestualità dell'elezione del presidente con il rinnovo del consiglio, rafforza questa inter-

pretazione e ribadisce la necessità di un'elezione diretta, unica elezione che possa essere contestuale, nel caso, al rinnovo del consiglio.

Occorre a nostro parere chiarire innanzi tutto cosa significhi «contestualità». La relazione dichiara in proposito che la contestualità dell'elezione del presidente e del consiglio non potrà che intendersi con riferimento al procedimento elettorale nel suo complesso e non in senso puntuale. Insomma, deve trattarsi – si afferma nella relazione – di contestualità politico-istituzionale e non di mera contestualità cronologica.

Questo tipo di contestualità senza ulteriori precisazioni ha un effetto biunivoco: impone di eleggere il presidente della giunta ad ogni rinnovo del consiglio e di rinnovare il consiglio ad ogni cambio di presidente della giunta. Porre come principio fondamentale quello dell'elezione diretta del presidente della giunta, obbligando anche alla contestualità tra elezione del presidente e rinnovo del consiglio, a nostro parere ha un significato pesantissimo ed inaccettabile. Significa infatti una cosa semplice e sola (solitaria, direbbe il poeta): ingerenza e condizionamento non sulla materia elettorale, bensì sulla forma intera di governo.

Propongo rapidamente cinque eccezioni. Prima eccezione: si esclude la possibilità di una forma di governo di tipo parlamentare, poiché in essa il presidente della giunta non è eletto e non sussiste alcuna forma di contestualità. Seconda eccezione: si esclude anche la permanenza di un sistema di tipo Assembleare o semiassembleare, come quello previsto da larghissima parte di statuti vigenti. Terza eccezione: si escludono forme di governo come quella presidenziale pura di tipo statunitense, nella quale il presidente è eletto ma senza alcuna necessaria contestualità con il rinnovo dell'Assemblea. Quarta eccezione: si escludono, ancora, forme particolari di presidenzialismo che prevedano una vera e propria elezione del presidente ma da parte dell'Assemblea. Quinta ed ultima eccezione: si esclude infine quella razionalizzazione, ammissibile in forme di governo tanto parlamentare quanto presidenziale, costituita dalla sfiducia costruttiva. Il principio della contestualità diventa così la consacrazione giuridica e l'imposizione della regola *simul stabunt aut simul cadent*, vale a dire che si lega inscindibilmente la permanenza in carica del consiglio alla permanenza in carica del presidente della giunta regionale. Una regola di questa natura decisamente non può essere imposta *a priori* da una legge ordinaria statale in mancanza di norme costituzionali che già la prevedano; qui siamo oltre l'invasione di campo. Il quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione decisamente non dispone alcuna contestualità fra le due elezioni.

Da tutto questo emergono sostanzialmente tre indicazioni: una violazione della disposizione contenuta al primo comma dell'articolo 123 della Costituzione, che indica e fa riferimento allo Statuto come unica fonte competente; una violazione dell'articolo 117, poiché si pretende di regolare con legge statale ordinaria una materia sulla quale alla legislazione statale non è attribuita alcuna competenza; infine, una arbitraria modificazione di quanto disposto dal quinto comma dell'articolo 122.

Riteniamo pericoloso l'articolo 4 del disegno di legge n. 1094 anche per le regioni a statuto speciale e questa è la ragione per la quale il contributo che oggi portiamo in questa audizione può essere considerato integro, nel senso di valido per ciascuna delle assemblee legislative italiane regionali. Non mi dilungo sulle ragioni, che troverà definite, signor Presidente, nella relazione. La nostra indicazione, che non vogliamo sia, e sappiamo non può essere, una proposta, è che l'articolo 4 del disegno di legge n. 1094 venga cassato e definitivamente riformato chiarendo i punti che abbiamo sottoposto all'attenzione della Commissione.

L'articolo 5 fissa in cinque anni la durata in carica degli organi elettivi delle regioni (si fa riferimento naturalmente agli organi elettivi in genere e non soltanto al consiglio regionale). La disposizione stabilisce, altresì, che il quinquennio decorre per ciascun consigliere dalla data delle elezioni, come è normale; non vengono, invece, dettate norme circa la decorrenza del quinquennio per altri organi elettivi, che in effetti esistono. Tale lacuna – nel caso meramente formale – potrebbe complicare il funzionamento istituzionale al momento della decadenza del consiglio, in quanto gli altri organi elettivi potrebbero di fatto vantare il diritto ad una ultrattività rispetto all'organo decaduto. Si deve notare, infine, che la legge correttamente non ha toccato la questione del numero dei consiglieri regionali; si deve perciò ritenere che ogni regione sia pienamente libera di determinare il numero dei componenti il consiglio, posto che anche tale argomento rientra – a parer nostro e di altri – nella materia della legislazione elettorale.

BOSCETTO *(FI)*. Signor Presidente, vorrei fosse chiarito meglio quel passaggio sulla problematica della incandidabilità, che si pone ovviamente in una situazione diversa dall'incompatibilità e dall'ineleggibilità ma che mi pare non si sia concettualmente risolta. Pregherei pertanto il presidente Nencini di spiegare le sue riserve su questo punto.

PRESIDENTE. Anche se non ho un riferimento normativo, faccio presente che l'incandidabilità si riferisce alla normativa antimafia, la quale prevede un sistema particolare di ineleggibilità colpita da nullità. C'è questo terzo concetto, rispetto all'ineleggibilità e all'incompatibilità, che è abbastanza recente.

Anch'io chiedo alcuni chiarimenti al presidente Nencini e ai suoi colleghi, che ringrazio per il contributo offerto. Parlando della norma sull'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze mi sembra di aver capito che si auspica una specie di semplificazione del testo legislativo, ovviamente nei limiti dei princìpi generali, affinché i consigli possano avere delle guide, come tra l'altro prevede il meccanismo della potestà concorrente. Naturalmente la Commissione discuterà e approfondirà l'eventualità che tale esigenza possa essere soddisfatta. È però interessante conoscere i vostri pareri in merito ai sistemi maggioritari vigenti, che coprono tutte le possibili gamme. Certamente si potrebbero pensare altri sistemi elettorali, ma credo che come guide po-

trebbe essere assunto nella sua struttura fondamentale uno dei sistemi esistenti (abbiamo infatti il sistema elettorale provinciale, quello elettorale regionale, quello elettorale comunale e quello elettorale nazionale, tra l'altro differente per Camera e Senato).

Altro chiarimento riguarda la *vexata quaestio* della lettera *b)* dell'articolo 4. Convengo che dalla lettura del testo dell'articolo si possa ricavare l'impressione di una forte invasione di campo, perché si parla di contestualità dell'elezione del Presidente e quindi apparirebbe una scelta imposta ai consigli regionali, cosa che – mi consento di interpretare anche il parere di tutti i commissari – credo del tutto estranea ad ogni valutazione o possibilità di imposizione da parte della Commissione, ma probabilmente anche alle intenzioni del Governo. Proprio perché si disciplina la legge elettorale, si è pensato alla legge con la quale si elegge il Presidente della regione. Nulla toglie che si possa o si debba modificare e meglio chiarire per evitare che ci possano essere fraintendimenti sulla lettera *b)*, che sarebbero assolutamente negativi. Occorre, però, considerare anche i vincoli costituzionali, per cui il problema della contestualità, del *simul stabunt simul cadent*, è un problema che si pone per il Presidente eletto a suffragio universale diretto; da questo credo non possiamo uscire salvo che dalle pieghe della normativa costituzionale si possa ricavare qualche ulteriore considerazione. Valuteremo attentamente il punto, tra l'altro è presente anche il relatore del provvedimento, il senatore Falcier, che ha preso buona nota di tutto e approfondirà la documentazione. Ritengo che questa formulazione sia nata più dal contesto dell'articolo 4 che non da una nostra invasione, che tra l'altro contraddirebbe proprio il testo della Carta costituzionale. In ogni caso, la Costituzione comporta dei vincoli ai quali dobbiamo attenerci per cui, laddove si prevede il collegamento del consiglio regionale alla carica di Presidente, nel caso di elezione diretta del Presidente della giunta credo sia invalicabile, salvo poi valutare – anche in base alle vostre indicazioni – altre strade che comunque al momento non vedo.

Lei, presidente Nencini, ha fatto riferimento alla sfiducia costruttiva. Mi chiedo, peraltro, se ritenete che una previsione nel disegno di legge di questo tipo – ripeto, sempre come norma di princìpi generali – per il caso di elezione del presidente da parte del consiglio regionale e non direttamente dall'elettorato possa considerarsi invasiva delle competenze regionali, perché è vero che queste clausole sono spesso contenute nelle leggi elettorali ma attengono più alla forma di governo che alla legge elettorale in senso proprio; si potrebbe prevederla infatti come causa di scioglimento. Credo sia importante, anche tramite il vostro contributo, un chiarimento su questo aspetto per evitare possibili equivoci, perché naturalmente il Parlamento ha interesse alla stabilità delle regioni ma anche che le vostre competenze siano assolutamente rispettate.

BASSANINI *(DS-U)*. Vorrei anch'io ringraziare la rappresentanza della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle provincie autonome per il contributo che hanno dato oggi ai nostri

lavori. Credo sarà molto importante per noi riflettere sui testi scritti che il presidente Nencini ci ha annunciato, per ripercorrere accuratamente le motivazioni dei rilievi che ci sono stati prospettati. Mi pare che i rilievi riguardino, per un gruppo, la sottolineatura di svarioni, chiamiamoli con questa formula eufemistica, contenuti in questo testo.

BOSCETTO *(FI)*. Chiamarli eufemisticamente «svarioni» è molto indicativo.

BASSANINI *(DS-U)*. Senatore Boscetto, questo termine è assai più dolce e moderato rispetto a quello che andrebbe utilizzato in questo caso, così come è stato sottolineato in maniera precisa nella relazione del presidente Nencini e dei presidenti dei consigli regionali. Sull'indicazione degli svarioni, non possiamo che ringraziare la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali e lamentarci per il fatto che per altre leggi che ci sono state presentate con notevoli svarioni non ci siamo potuti avvalere della loro collaborazione. Non so se sia un caso, ma la Conferenza è infatti rappresentata da eccellenti giuristi.

C'è un secondo gruppo di rilievi che riguarda il rapporto fra questo disegno di legge e le norme costituzionali in materia di autonomia statutaria delle regioni. C'è infine un terzo gruppo di rilievi che riguarda il limite dei princìpi fondamentali nella disciplina della materia prevista dall'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Vorrei soffermarmi sul secondo gruppo, in quanto non ho ben capito la logica di questo documento, salvo ricredermi leggendo i testi scritti. Da una parte, si sottolinea – e questa sottolineatura è sacrosanta – che alla regione è riconosciuta una autonomia statutaria nella definizione della forma di governo della regione, con il solo limite dell'armonia con la Costituzione. Il limite, quindi, riguarda le norme costituzionali, salvo poi ragionare all'infinito se questa armonia significhi un limite del rispetto di tutte le disposizioni costituzionali oppure del sistema costituzionale e dei suoi princìpi essenziali. Ma non entriamo in questo ambito perché i rilievi che sono stati formulati sono molto precisi a questo riguardo: l'articolo 4 contiene disposizioni che incidono in maniera consistente sulla forma di governo, limitando in modo penetrante l'autonomia statutaria della regione. Questo poteva essere fatto, forse, con una legge costituzionale; forse neppure, se al termine armonia diamo una interpretazione più restrittiva. Magari poteva essere fatto con uno strumento di minor forza giuridica della legge costituzionale. Qui ci troviamo invece di fronte ad una legge ordinaria.

Il presidente Nencini ci ha chiesto di essere più precisi e dettagliati nella definizione della lettera *a)* dell'articolo 4. Quello che il presidente Nencini ha detto sulla lettera *b)* è coerente con questa giusta e assolutamente irrinunciabile difesa dell'autonomia statutaria della regione; anche se non ce lo dicessero i presidenti dei consigli regionali, dovremmo pensarci, nella nostra responsabilità di legislatori, per non emanare una legge incostituzionale per violazione dell'articolo 123. Ma quanto ha dichiarato

sulla lettera *a)* mi lascia un po' perplesso perché il presidente Nencini ha chiesto maggiori precisazioni su una disposizione che riguarda un terreno delicato di confine fra la materia dell'articolo 122, primo comma, e la definizione della forma di governo della regione, nel quale, quindi, si può ritenere del tutto giustificato che il legislatore si limiti ad un'indicazione molto leggera e generale di princìpi. In fondo, qui si dice che il sistema elettorale dovrà da un lato «agevolare la formazione di stabili maggioranze» (e quindi è un indirizzo), dall'altro «assicurare la rappresentanza delle minoranze». Dovendo definire i princìpi fondamentali per il sistema delle elezioni e, nel contempo, rispettare la forma di governo, a prima vista la lettera *a)*, invece, mi sembrerebbe ragionevole perché si tiene in questo equilibrio. Noto, pertanto, una contraddizione fra i rilievi molto precisi rivolti ad altre disposizioni del disegno di legge e il rilievo sulla lettera *a)* dell'articolo 4, che appare contraddittorio rispetto al giusto intento di difendere l'autonomia statutaria della regione. Maggiori precisazioni, infatti, in una materia come questa, dove la connessione fra il sistema elettorale e la forma di governo è molto stretta, dove c'è un confine molto incerto e forse una sovrapposizione, potrebbero risultare problematiche. Mi chiedo se, proprio in funzione dell'articolo 123 sull'autonomia statutaria, non si dovrebbe rinunciare a precisazioni eccessive del disposto della lettera *a)* dell'articolo 4.

MAGNALBÒ *(AN)*. Condivido le osservazioni del senatore Bassanini. Anche io ho notato quella contraddizione e sono contrario ad una mancanza di specificazione. Pur lavorando per lo Stato centrale, infatti, sono un autonomista convinto. Il Titolo V ha ribaltato tutti i criteri che riguardano la nostra legislazione. Le regioni hanno competenza sull'intero sistema legislativo salvo le attività riservate all'attività allo Stato centrale, per le materie stabilite dall'articolo 117. È giusto dunque che le regioni possano organizzare i loro criteri per giungere alla definizione dei sistemi elettorali.

In questa sede, alla luce di quanto sopra, ritengo che dovrebbero essere le regioni, riunite nella loro Conferenza, al fine di una univocità, a stabilire quale debba essere il loro sistema elettorale; dopodiché trasmetteranno la loro proposta di sistema elettorale al Parlamento per un vaglio costituzionale, se sarà necessario. Credo, comunque, che tutto vada rivisto, perché noi continuiamo a discutere su provvedimenti di carattere centralistico, dando regole a tutti come se non fosse avvenuto niente. A volte, ci vediamo costretti ad approvare norme come quelle di cui stiamo discutendo, volte ad agevolare la legislazione di competenza di altri o, come in relazione all'articolo 51, ad approvare modifiche della Costituzione volte addirittura a favorire qualcosa. Lo Stato non agevola né favorisce, ma garantisce obiettivi e parità e demanda a chi deve operare, in base alla Costituzione, le proprie iniziative.

Desidero sapere se i rappresentanti della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali sono d'accordo con questa impostazione.

LOUVIN. Anzitutto, ringrazio il Presidente per la continuità con la quale questa Commissione interloquisce con la Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle provincie autonome. Infatti, ho avuto recentemente il piacere di essere ascoltato dalla Commissione sempre in relazione all'indagine conoscitiva sulla riforma del Titolo V della Costituzione e sulle problematiche da essa introdotte in ambito regionale. Oggi ci troviamo di fronte ad un segmento specifico di questa riforma che mette già a dura prova le nostre competenze e la necessità di confrontarci con aspetti estremamente tecnici.

Mi riallaccio alla relazione predisposta dal presidente del consiglio regionale della Toscana e coordinatore della Conferenza Riccardo Nencini, che invito i senatori a leggere interamente perché frutto di un lavoro corale e di un approfondimento tecnico estremamente minuzioso, come la delicatezza della materia ha richiesto.

Quanto alla richiesta di approfondimento in ordine alla questione relativa all'articolo 2 del disegno di legge n. 1094 in materia di incandidabilità, ci troviamo di fronte ad un *tertium genus* che un tempo non era trattato nei libri di diritto pubblico e che ci preoccupa per un aspetto di tipo tecnico: infatti, nell'ambito di un provvedimento legislativo che dovrebbe individuare i princìpi fondamentali in materia di ineleggibilità e incompatibilità, si introduce una terza categoria rispetto alla quale non vi è enunciazione di princìpi fondamentali, essendoci – ed è questo quello che ci sta a cuore – riserva di materia, cioè autoriserva di materia, da parte dello Stato laddove venisse mantenuta la dizione «fatte salve le disposizioni legislative in materia di incandidabilità». Sul piano della tecnica legislativa tale disposizione significherebbe riprendersi con una mano e nell'ambito di una categoria non ben definita una parte consistente di quella competenza che, invece, la Costituzione, così come modificata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha pienamente riconosciuto alle regioni.

Sull'incandidabilità, inoltre, si ravvisa la necessità di trovare una definizione più univoca: una delineazione è già presente in un atto legislativo statale, precisamente il decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che in parte ci può trovare consenzienti nel riconoscere la necessità di individuare i princìpi fondamentali: mi riferisco, ovviamente, alle cause ostative alla candidatura, consistenti nell'aver riportato condanne o nell'essere stato sottoposto a misure di prevenzione; tra l'altro, ci troviamo all'interno della tematica relativa alla legislazione antimafia, in ordine alla quale sarebbe abbastanza assurdo che i consigli regionali dal punto di vista formale levassero barricate rispetto alla necessità di mantenere alta la guardia per impedire fenomeni di infiltrazione o che, in qualche modo, rendano poco trasparente la rappresentanza politica regionale. Mentre, per altri aspetti, sempre nel citato decreto legislativo, si fa riferimento a divieti di candidature contemporanee oltre un certo limite, o al divieto imposto a persone già in carica di candidarsi alla stessa carica in altre elezioni. Si tratta quindi di aspetti che, almeno nella delineazione di fondo, l'articolo 122 della Costituzione

intendeva ricomprendere nella competenza legislativa della regione, mantenendo ferma la necessità solo della definizione di princìpi fondamentali.

La contestazione, dunque, riguarda una riserva di materia che apre la strada ad una serie di normative successive, di cui non possiamo prevedere esattamente né il tenore né l'ampiezza, e quindi ad un possibile fronte di conflittualità.

Sull'aspetto relativo all'articolo 4, di ben più ampia portata, ricordo, anche come memoria storica del lavoro svolto dalla Conferenza, che non abbiamo avuto modo di fissare, in un momento di interlocuzione con il Governo, elementi di condivisione quanto meno di un ragionamento o di una riflessione su questo disegno di legge che vede, invece, i consigli regionali destinatari in modo diretto. A tal proposito rilevo come questo sia stato presentato come un disegno di legge tecnico quando, invece, ha una natura altamente politica.

Per quanto riguarda l'aspetto sollevato dal senatore Bassanini rispetto alla lettera *a)*, vale a dire l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze, dal punto di vista del voto e dell'augurio che ci fa il Parlamento non abbiamo nulla da eccepire, essendo questo principio talmente ampio da consentirci di avere ampia libertà per quanto riguarda la legislazione. Forse però sarebbe opportuno rileggere con attenzione la relazione che accompagna il disegno di legge proprio in ordine a tale aspetto perché da essa sembra emergano alcune tendenze e alcuni orientamenti. Suggerisco pertanto ai senatori di svolgere tale approfondimento, perché la nostra necessità consiste solo nell'avere certezze, al fine di evitare possibili fraintendimenti rispetto all'interpretazione della dizione di cui alla citata lettera *a)*. Si tratta, dunque, di una richiesta di approfondimento che vi rivolgiamo.

Vengo alla questione delicatissima della contestualità che rappresenta il vero nodo della vicenda. A tal proposito ricordo che ci troviamo di fronte a 15 regioni a statuto ordinario, che hanno ampiamente avviato il dibattito sulla forma di governo, con effetti che potrebbero essere paragonati a quelli di un freno a mano azionato ad una vettura lanciata a piena velocità in autostrada, visto che – come è noto – alcuni consigli regionali sono in dirittura di arrivo rispetto agli statuti e si trovano ad affrontare un gravissimo problema rappresentato dalla potenziale impugnativa degli stessi a fronte di decisioni in ordine alla loro forma di governo che non trovino aderenza con questo principio.

L'interpretazione che ne dà la relazione al disegno di legge, che indica che la contestualità non potrà che intendersi con riferimento al procedimento elettorale nel suo complesso (e alla possibilità di una sua eventuale articolazione interna) e non in senso puntuale (contestualità di data della consultazione elettorale o della proclamazione), non ci solleva in alcun modo dal problema. La sottolineatura del presidente Nencini è puntualissima: abbiamo una lunga serie di forme di governo che ne vengono già radicalmente escluse. A queste ne aggiungerei un'altra che potrà sembrare meno usuale, ma che invece potrebbe suscitare interesse e suggestione: mi

riferisco a quella di tipo direttoriale (che potrebbe interessare, tra l'altro, anche piccole regioni vicine per tradizione culturale e per dimensioni), che verrebbe ad essere gravemente compromessa e menomata, se tale tipo di contestualità fosse mantenuto. Vi sono alcune condizioni di elezione e di procedimenti elettorali che verrebbero completamente scartati. Credo che tale operazione, quella cioè di condurre forzosamente le regioni verso un unico modello già codificato, rappresenti oggi un elemento di fortissima tensione; sapete, infatti, che da ultimo (nelle scorse settimane) la regione Friuli-Venezia Giulia ha adottato una legge elettorale sulla quale probabilmente si svolgerà anche un *referendum* confermativo, che è di segno diverso. Ci troviamo, quindi, già di fronte ad una situazione di possibile diversificazione.

Credo – e questo è stato il sentimento comune dei presidenti di alcuni consigli regionali (il mio tra gli altri) che hanno già indirizzato a questa Commissione una mozione largamente condivisa – che questo «catenaccio» debba essere rimosso perché il vincolo pesante della contestualità, per quanto da interpretarsi in senso quasi metafisico, non diventi un vincolo pesantissimo.

La raccomandazione, il principio che a nostro modo di vedere, rispetto alla dinamica elettorale, può essere individuato deve riguardare la stabilità (non la contestualità), cioè l'obbligo, semmai, di rimuovere entro tempi rapidissimi situazioni anomale o di non funzionamento perché (e lo abbiamo già ribadito in più circostanze) anche una scelta volontaria e non legata a motivi politici fiduciari o altro del presidente della regione, può oggi obbligare le assemblee legislative a tornare a casa anche dopo poche settimane dalle elezioni per motivi delle nature più disparate; il principio *simul stabunt aut simul cadent* è un principio che, applicato con questa radicalità, rappresenta un vincolo pesantissimo e l'effetto di stabilizzazione che ha prodotto effettivamente finora, dalla prima elezione dei presidenti delle regioni con il nuovo sistema previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, si sta rivelando, comunque, un elemento di forte attrito sul piano sostanziale tra i consigli e le presidenze, allargando, a nostro modo di vedere, anche il divario tra i due organi e producendo non pochi problemi di comprensione reciproca e di cooperazione.

Credo che questi fossero gli elementi salienti della nostra puntualizzazione. Siamo di fronte ad un disegno di legge che in questo momento rappresenta un «macigno» sulla strada degli statuti. Questo è il dato di fatto ed è questa la ragione per la quale insistiamo sulla necessità di rimuovere, nelle parti che abbiamo segnalato, questo «macigno».

Credo che in questo senso la sensibilità della Commissione affari costituzionali, la quale è anche chiamata ad essere garante del rispetto delle reciproche competenze tra lo Stato e la regione, possa rappresentare un apporto utilissimo e prezioso per consentire la corretta interpretazione della nuova situazione. Noi siamo piccoli parlamenti.

Vorrei sottolineare per inciso che sono state operate delle scelte, evidenziate anche dal presidente Nencini, che tendono ulteriormente ad allargare questo divario; la sottrazione del presidente e dei componenti la

giunta al vaglio di verifica e di convalida rappresenta un punto interrogativo di carattere interpretativo, perché il presidente della giunta nel nostro sistema è pur sempre un componente del consiglio regionale (almeno finora) e aggiungo, anche se ciò fa parte forse di un discorso che ci porterebbe ancora più lontano, che il fatto di conservare il sindacato giurisdizionale sulle operazioni di convalida, di eleggibilità e compatibilità dei consiglieri regionali rappresenta uno scalino, una *deminutio* dei consigli regionali stessi rispetto al Parlamento, alla storia dei Parlamenti e alla loro sovranità di valutare internamente le condizioni di appartenenza alle Camere.

Se lo spirito della riforma costituzionale voleva essere quello di riconoscere pari dignità alle assemblee legislative regionali rispetto alle Assemblee legislative dello Stato, quelle «paroline» su cui pochi si sono soffermati come, ad esempio «fatte salve le competenze giurisdizionali in materia di ricorsi sulle condizioni», riferendoci nuovamente alle condizioni di eleggibilità e compatibilità, rappresentano comunque un divario che il legislatore statale manterrebbe in modo definitivo.

Spero, con il mio intervento, di aver fatto luce su alcuni degli aspetti che per noi rimangono molto importanti.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti all'audizione per la disponibilità dimostrata e spero che seguiranno attentamente i lavori della nostra Commissione.

Se riterrete di voler apportare ulteriori contributi, noi saremo disponibili anche perché i lavori della Commissione certamente non si concluderanno nel giro di poche sedute, essendo queste al nostro esame materie estremamente delicate.

Credo che questo che ci accingiamo ad esaminare sia il primo provvedimento di attuazione della nuova Costituzione e ritengo debba tradursi in una legge che soddisfi le esigenze di tutti nel rispetto, naturalmente, dello spirito del testo costituzionale.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,05.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti