

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	83
SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE	83
DISEGNI DI LEGGE:	
(S. 3722) Modifica all'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di durata in carica dei consigli regionali (approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Bertucci ed altri; Veltroni ed altri; Frattini ed altri; Palma ed altri; Nuccio Carrara).	
(S. 3667) Sen. SCHIFANI ed altri: Modifica dell'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di stabilità delle giunte regionali e di durata in carica dei consigli regionali. (Parere alla 1 ^a Commissione del Senato). (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 40, 9° comma, del regolamento del Senato, e rinvio</i>)	84

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 13 gennaio 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle 13,45 alle 14 sulla programmazione dei lavori della Commissione.

IN SEDE PLENARIA

Mercoledì 13 gennaio 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 14.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

In apertura di seduta il Presidente Mario PEPE comunica che, a seguito della riunione testé tenutasi dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei

gruppi, è stata decisa la seguente programmazione dei lavori.

L'articolazione normale dei lavori prevede sedute nei giorni di mercoledì e giovedì, dopo il termine delle riunioni antimeridiane delle assemblee, con l'eventualità di programmare anche una seduta il martedì, nella consueta fascia oraria, ove ciò si rendesse necessario.

Il programma dei lavori per il primo trimestre del 1999 è così definito:

esame in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 40, comma 9, del regolamento del Senato, dei seguenti disegni di legge:

S. 3722 – S. 3667: Durata in carica dei consigli dei regionali (relatore Pepe);

S. 1388-ter – S. 3295 – S. 3448: Servizi pubblici locali (relatore Parola);

S. 136 – S. 1486 – S. 3529: Norme sulle denominazioni di origine protetta, indicazioni geografiche e attestazioni di specificità (relatore Sedioli);

S. 388 – S. 962 – S. 2358: Disciplina delle attività nel settore grafico e fotografico (relatore Negri);

S. 3116 e S. 3294: Contabilità ambientale (relatore Sarto);

S. 1637-1660-1714-1945: Tutela sanitaria delle attività sportive (relatore Montagnino);

S. 3626: Disposizioni per fronteggiare parzialmente le maggiori occorrenze finanziarie del SSN (relatore Montagnino);

S. 3627: Tessera sanitaria (relatore Montagnino);

S. 3366 e 3311: Tutela minoranze linguistiche storiche (relatore Andreoli).

Esame in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 102, comma 3, del regolamento della Camera dei progetti di legge di cui si renda necessaria l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni di merito della Camera.

Seguito dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse.

Audizione del Ministro per gli affari regionali, Katia Bellillo, sulle linee politiche programmatiche del Governo relative ai rapporti con le regioni.

Audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Franco Bassanini, sullo stato attuale e sulle prospettive future del processo di decentramento amministrativo.

Audizione di delegazioni della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome sulle prospettive di modifica della legge n. 43 del 1995.

Missioni conoscitive nelle seguenti regioni: Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e, dopo la formazione del nuovo esecutivo regionale, Campania.

Il calendario dei lavori per il periodo 13-27 gennaio 1999 è così definito:

Mercoledì 13 gennaio 1999, ore 14: esame dei disegni di legge S. 3722 e 3667.

Mercoledì 20 gennaio 1999, ore 14: audizione del ministro Bellillo.

Giovedì 21 gennaio 1999, ore 14: audizione di delegazioni della conferenza dei presidenti dei consigli e delle giunte regionali sulle prospettive di modifica della legge n. 43 del 1995.

Martedì 26 gennaio 1999, ore 13: indagine conoscitiva (audizione ANCI).

Mercoledì 27 gennaio 1999, ore 14: seguito dell'esame dei disegni di legge S. 3722 e 3667.

La Commissione prende atto.

Disegni di legge:

(S. 3722) Modifica all'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di durata in carica dei consigli regionali (approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Bertucci ed altri; Veltroni ed altri; Frattini ed altri; Palma ed altri; Nuccio Carrara).

(S. 3667) Sen. SCHIFANI ed altri: Modifica dell'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43, in materia di stabilità delle giunte regionali e di durata in carica dei consigli regionali.

(Parere alla 1^a Commissione del Senato).

(Esame, ai sensi dell'articolo 40, 9° comma, del regolamento del Senato, e rinvio).

Il Presidente Mario PEPE, *relatore*, riferisce che il disegno di legge n. 3722 è stato approvato dalla Camera dei deputati il 19 dicembre scorso in un testo che unifica e assorbe sette progetti di legge di iniziativa dei deputati Bertucci ed altri (AC 5380), Veltroni ed altri (AC 5382), Frattini ed altri (AC 5388), Palma ed altri (AC 5407), Paissan (5413) e Nuccio Carrara (5444 e 5445). Con tale disegno di legge si intende novellare l'articolo 8 della legge n. 43 del 1995 (« Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario ») sostituendone il primo comma, che prevede la cosiddetta clausola antibaltone, in virtù della quale attual-

mente è stabilito che « se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio ».

Il Presidente-relatore osserva che, in sostanza, con il disegno di legge n. 3722 si opererebbe, al fine di rafforzare la stabilità delle giunte delle regioni a statuto ordinario, in due direzioni: anzitutto, estendendo all'intero quinquennio di durata naturale in carica dei consigli regionali la clausola antiribaltone (comma 1); in secondo luogo qualificando legislativamente come grave violazione di legge (evidentemente ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione anche se nel testo non vi è un richiamo espresso a tale disposizione) l'eventuale elezione del presidente o di assessori regionali da parte di una maggioranza che non coincida con quella formata dal concorso della lista regionale vincente la consultazione elettorale (comma 1-bis). Come è stato rilevato da più parti anche nel corso del dibattito svoltosi alla Camera, la normativa che si vorrebbe introdurre pone, ad avviso del Presidente, serie questioni di compatibilità con gli articoli 122 e 126 della Costituzione. Infatti, con essa si tende a caratterizzare la forma di governo regionale, che la Costituzione configura come parlamentare a tendenza assembleare, come governo di legislatura a tendenza presidenziale, entrando in collisione sia con la norma costituzionale che legittima i consigli regionali (e non il corpo elettorale) a eleggere il presidente e gli assessori regionali, sia con la norma costituzionale che prevede tassativamente le cause di scioglimento dei consigli regionali. Inoltre, anche sul piano della mera tecnica legislativa si devono esprimere numerose perplessità: infatti, il comma 1 prevede una causa di scioglimento anticipato automatico, basata su un presupposto che non ha contorni ben definiti e certi: la « crisi » del rapporto fiduciario, infatti, costituisce un dato politico, che può emergere da una molteplicità di atti e fatti anche extraconsiliari, diversamente da quanto avviene

nell'ipotesi contemplata dall'articolo 94 della Costituzione. In secondo luogo, il comma 1-bis rappresenta una evidente « decostituzionalizzazione » dell'articolo 126 della Carta fondamentale. Inoltre, in entrambe le disposizioni, di fatto, si « taglia fuori » proprio la Commissione per le questioni regionali rispetto a una competenza che le spetta in virtù della Costituzione. Nel caso previsto dal primo comma ciò avviene attraverso un espediente nominalistico, consistente nel definire uno scioglimento anticipato come riduzione della durata in carica dell'organo consiliare; nel caso previsto dal comma 1-bis, invece, si definisce aprioristicamente e rigidamente come fattispecie di grave violazione di legge l'elezione di un nuovo presidente o assessore dopo un « cambio di maggioranza », così svuotando il significato del procedimento di scioglimento, che viene reso di fatto — se non di diritto — del tutto inutile. Una ulteriore perplessità di ordine tecnico concerne l'efficacia retroattiva della normativa in esame, che sul punto non appare affatto chiara, mentre sul piano costituzionale non va trascurato il profilo della compatibilità della normativa di cui si tratta con il principio del divieto del mandato imperativo.

Per quanto concerne il disegno di legge A. S. 3667, di iniziativa dei senatori Schifani, La Loggia e Ventucci, il Presidente rileva che esso riproduce nei suoi contenuti il disegno di legge A.C. 5383, di iniziativa dei deputati Frattini e altri, confluito nel testo approvato dalla Camera.

In conclusione, il Presidente ritiene che i « ribaltoni » e il trasformismo di ogni specie siano moralmente censurabili, ma ciò non costituisce un argomento politico valido per introdurre una disciplina che riduce anziché accrescere l'autonomia regionale. Pertanto, ritiene che sarà assai utile e costruttivo un confronto con gli organismi rappresentativi dei Consigli e delle Giunte regionali.

Il senatore Giorgio BORNACIN (AN), nel riservarsi di valutare più approfondi-

tamente la relazione svolta dal Presidente, osserva che in ogni caso il dato costituzionale che assume maggior rilievo ai fini della presente discussione consiste nel riconoscimento al corpo elettorale del potere di assumere le decisioni politiche fondamentali. Pertanto, a suo avviso, il più grave *vulnus* della Costituzione non sta tanto negli ipotetici vizi di costituzionalità rilevati nella relazione, quanto piuttosto nell'espropriazione della sovranità popolare conseguente ai cosiddetti ribaltoni. Questi episodi contribuiscono tra l'altro a spiegare il calo dell'affluenza alle urne degli elettori verificatosi anche nelle recenti consultazioni amministrative. In conclusione, nell'affermare la necessità di pervenire rapidamente a una modifica della Costituzione nel senso di consentire l'elezione diretta del presidente della regione, nonché di ampliare in generale i poteri delle regioni nell'ambito dello Stato unitario, egli dichiara di essere favorevole all'approvazione del disegno di legge S. 3722, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

Il deputato Eugenio DUCA (DS-U) rileva preliminarmente che l'intento del legislatore con il disegno di legge in esame è di porre rimedio al fenomeno del trasformismo, che in Italia è un dato storico, o forse piuttosto un elemento intrinseco alla dinamica stessa della politica. Ciò che è avvenuto, prima nella regione Molise e poi nella regione Campania, rappresenta a suo avviso un problema di natura politica, che per l'appunto deve trovare una soluzione essenzialmente politica. D'altra parte, nel corso del quinquennio di durata naturale dei consigli regionali possono accadere molti fatti politicamente significativi, come la nascita o l'estinzione di interi partiti politici. La materia in esame, pertanto, appare assai complicata, perché i meccanismi tecnici che possono essere elaborati rischiano di non essere adeguati alla rilevata complessità di situazioni e di problemi. Per quanto poi concerne il contenuto del disegno di legge S. 3722, egli, in particolare, esprime perplessità

per la disposizione di cui al comma 1-bis, nella quale si prevede che un voto espresso del consiglio regionale possa costituire grave violazione di legge: ciò potrebbe determinare situazioni paradossali, in quanto il comportamento di singole forze politiche o di singoli consiglieri potrebbe comportare l'imputazione all'intero organo della fattispecie in esame. In conclusione, condivide l'esigenza rappresentata dal Presidente di procedere ad un'audizione degli esponenti dei consigli e delle giunte regionali.

Il deputato Luisa DE BIASIO CALIMANI (DS-U) ritiene che la legge in esame, ove approvata, sia destinata ad avere vita breve in quanto votata sull'onda di una contingenza politica ed emotiva. Rispetto ad essa ella dichiara la sua contrarietà per i vizi di legittimità costituzionale, che sono stati sollevati nella relazione. A suo avviso la Costituzione non può essere violata neppure in nome delle più nobili motivazioni politiche. Ogni argomento politico, infatti, deve cedere alla fondamentale esigenza del rispetto della Costituzione. Nel merito, ella osserva che ben diverso è il caso del singolo consigliere che sulla base di un proprio percorso individuale muti nel corso della legislatura la sua posizione politica rispetto al caso di spostamenti di interi gruppi o forze politiche. A suo giudizio deve essere lasciata alle regioni la più ampia libertà di scelta e non è possibile che il Parlamento ritenga legittimo per sé ciò che non ritiene legittimo per le assemblee legislative regionali. In conclusione, è necessario che la scelta del legislatore sia indirizzata a conferire facoltà alle regioni e non a creare obblighi a carico delle medesime.

Il deputato Riccardo MIGLIORI (AN), nel concordare con la posizione espressa dal senatore Bornacin, rileva che le osservazioni critiche ai disegni di legge mosse dal relatore sono di natura squisitamente costituzionale. Peraltro, i limiti alla potestà del consiglio regionale di eleggere il presidente e i componenti della

giunta risultano già inseriti nella legge n. 43 del 1995 e, pertanto, affermare la non compatibilità con la Costituzione dei disegni di legge in discussione costituirebbe una pericolosa attestazione, in sede parlamentare, della illegittimità di una legge sulla cui base sono stati eletti i 15 consigli in carica delle regioni a statuto ordinario. Egli ricorda di aver sostenuto in sede di discussione del progetto di legge di revisione della seconda parte della Costituzione la necessità di affidare alle regioni una potestà statutaria in ordine alla forma di governo regionale; ricorda inoltre di aver presentato un progetto di legge di revisione costituzionale che riproduce integralmente il testo sulla forma di Stato e afferma di condividere l'esigenza di un'urgente ripresa del percorso riformatore. Tuttavia, quella attuale è una situazione di emergenza politica vera e propria, che ha determinato il blocco pressoché totale dell'attività in alcune regioni; quindi, a suo avviso, è urgente che la normativa in discussione sia approvata al più presto, come atto dovuto nei confronti degli elettori, e ciò a prescindere dalla questione della eventuale efficacia retroattiva della normativa medesima, che il testo attuale sembrerebbe escludere.

Intervenendo, infine, sull'ordine dei lavori chiede un'audizione del ministro per gli affari regionali in merito ad alcune notizie di stampa, secondo cui il ministro avrebbe « prenotato » in Consiglio dei ministri una deliberazione intesa a far impugnare per illegittimità costituzionale una legge della regione Emilia-Romagna sulla parità scolastica, che non è ancora stata approvata.

Dopo che il deputato Umberto GIOVINE (FI) si è associato alla richiesta formulata dal deputato Migliori, il Presidente Mario PEPE ricorda che il ministro

per gli affari regionali sarà in audizione presso la Commissione nella seduta del 20 gennaio prossimo.

Interviene quindi il deputato Umberto GIOVINE (FI), che precisa di parlare a titolo personale e non a nome della forza politica cui appartiene; egli rileva che non è coerente esprimersi a favore di una scelta di tipo federalista e approvare poi una normativa che ha i caratteri del centralismo e che viola la Costituzione. In ordine al pericolo paventato dal collega Migliori di un possibile « collasso » istituzionale, egli ritiene che tale evento potrebbe essere addirittura auspicabile ove si rendesse necessario per sciogliere in senso federalista i molti nodi irrisolti. Nel condividere i contenuti della relazione del Presidente, invita quindi i colleghi a seguire una linea di coerenza.

Il senatore Salvatore LAURO (FI) ritiene che i recenti casi di « ribaltone » contribuiscano in modo significativo a ridurre la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. È pertanto necessario dare un segnale al corpo elettorale nel senso indicato dai progetti di legge in esame, che a suo avviso non sono in contrasto con la Costituzione perché non incidono sulle modalità di elezione del presidente della giunta regionale, né introducono fattispecie di scioglimento anticipato, concernendo piuttosto la durata in carica dei consigli regionali, che non è costituzionalmente determinata, a differenza di quanto previsto per le Camere.

Il Presidente Mario PEPE rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.50.