

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

AUDIZIONE:

| | |
|--|-----|
| Audizione di una rappresentanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome sulle ipotesi di modifica degli statuti speciali concernenti l'elezione diretta dei presidenti. (Ai sensi dell'articolo 143, 2° comma, del regolamento della Camera dei deputati – Svolgimento e conclusione) | 136 |
| ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: | |
| Testo unificato delle proposte di legge costituzionale in materia di elezione diretta del presidente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (C. 168 cost. e abb.) | |
| Parere alla I Commissione della Camera dei deputati. (Seguito dell'esame e rinvio) | 137 |
| ALLEGATO (Schema di proposta di parere) | 141 |
| Sull'ordine dei lavori | 138 |

AUDIZIONE

Martedì 27 luglio 1999. — Presidenza del presidente Mario PEPE — Intervengono: Nicola Cristaldi, presidente dell'assemblea regionale siciliana; Dino Vierin, presidente della regione Valle d'Aosta; Roberto Louvin, presidente del consiglio regionale della Valle d'Aosta; Federico Palomba, presidente della regione Sardegna; Margherita Cogo, presidente della regione Trentino-Alto Adige; Mauro Leveghi, presidente del consiglio regionale del Trentino-Alto Adige; Luis Durnwalder, presidente della provincia autonoma di Bolzano; Hermann Thaler, presidente del consiglio della provincia autonoma di Bolzano; Lorenzo Dellai, presidente della provincia autonoma di Trento; Mario Cristofolini, presidente del consiglio della provincia autonoma di Trento; Roberto Antonione, presidente della regione Friuli-Venezia Giulia; Antonio Martini, presidente del consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.

La seduta comincia alle 13.05.

Audizione di una rappresentanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome sulle ipotesi di modifica degli statuti speciali concernenti l'elezione diretta dei presidenti.

(Ai sensi dell'articolo 143, 2° comma, del regolamento della Camera dei deputati – Svolgimento e conclusione).

Il Presidente Mario PEPE propone preliminarmente, consentendovi la Commissione, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Dà quindi la parola al senatore Tarcisio ANDREOLLI, che svolge un intervento introduttivo sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi Nicola CRISTALDI, *presidente dell'assemblea regionale siciliana*, Dino VIERIN, *presidente della regione Valle d'Aosta*, Roberto LOUVIN, *presidente del consiglio regionale della Valle d'Aosta*, Federico PALOMBA, *presidente della regione Sardegna*, Margherita COGO, *presidente della regione Trentino-Alto Adige*, Mauro LEVEGHI, *presidente del consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*, Luis DURNWALDER, *presidente della provincia autonoma di Bolzano*, Hermann THALER, *presidente del consiglio della provincia autonoma di Bolzano*, Lorenzo DELLAI, *presidente della provincia autonoma di Trento*, Mario CRISTOFOLINI, *presidente del consiglio della provincia autonoma di Trento*, Roberto ANTONIONE, *presidente della regione Friuli-Venezia Giulia*, Antonio MARTINI, *presidente del consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia*.

Il Presidente Mario PEPE ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.20.

N.B. Il resoconto stenografico dell'audizione sarà pubblicato in un fascicolo a parte.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Martedì 27 luglio 1999. — Presidenza del presidente Mario PEPE.

La seduta inizia alle 14.20.

Testo unificato delle proposte di legge costituzionale in materia di elezione diretta del presidente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (C. 168 cost. e abb.).

Parere alla I Commissione della Camera dei deputati.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del testo unificato in titolo, sospeso nella seduta del 22 luglio scorso.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore*, rileva preliminarmente la necessità di conciliare le esigenze di formulazione di un parere meditato, che suggerirebbero un rinvio della sua espressione a domani - ma in tal caso il parere sarebbe sostanzialmente diretto all'Assemblea perché è intenzione della Commissione di merito concludere l'esame entro oggi - con le esigenze di fornire un orientamento utile al prosieguo dei lavori della Commissione affari costituzionali, il che comporterebbe di concludere l'esame in questa seduta. Egli personalmente propende per la prima soluzione. L'audizione che si è testè tenuta, del resto, ha registrato una convergenza di massima sulle questioni di fondo, peraltro evidenziando una serie di differenziazioni che riflettono la specificità delle singole regioni e province autonome. Ciò pone una questione di metodo, da risolvere nel rispetto della sovranità del Parlamento, che si manifesta anche nell'affermare soluzioni diverse ma adeguate alle realtà regionali. Nelle valutazioni che devono essere compiute, pertanto, si dovrà tenere conto della volontà oggi manifestata dal presidente dell'Assemblea regionale siciliana a favore anche della normativa transitoria; per la regione Trentino-Alto Adige il problema non può che porsi in termini diversi, alla luce della sentenza della Corte costituzionale 14-21 ottobre 1998, che ha ravvisato nell'introduzione di una soglia elettorale un ostacolo costituzionalmente illegittimo per l'accesso del gruppo minoritario linguistico ladino alla rappresentanza nel consiglio regionale. Ove non si pongano problematiche di questo tipo il relatore, pur ritenendo personalmente non coerente con l'autonomia regionale la normativa transitoria, afferma di essere favorevole a recepire le indicazioni provenienti dalle assemblee regionali.

Il secondo tema di riflessione è la previsione, tra i vincoli all'autonomia statutaria delle regioni a statuto speciale, del

limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, che va senz'altro eliminato per la semplice ragione che non è stato previsto per le regioni a statuto ordinario, la cui autonomia in questo campo si svolge « in armonia con la Costituzione ».

Rinvia, per ulteriori elementi, allo schema di proposta che ha elaborato (*vedi allegato*).

Sull'ordine dei lavori.

Il deputato Riccardo MIGLIORI (AN), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che la Commissione non si pronunci prima di domani sul testo in esame.

Il senatore Guido DONDEYNAZ (Misto), nel giudicare assai utile ed importante il contributo dato dalle regioni nell'audizione di oggi, sottolinea l'oculatazza della scelta della Commissione di non esprimersi precorrendo i tempi necessari per una istruttoria adeguata. Egli ritiene che, a questo punto, la Commissione potrà formulare il proprio parere per l'assemblea, dando soprattutto indicazioni metodologiche, particolarmente in ordine all'esigenza che le revisioni statutarie *in itinere* siano rimesse all'esame dei singoli consigli regionali e provinciali interessati.

Il senatore Renzo GUBERT (Misto-il Centro), nel rilevare l'estrema complessità delle questioni che si devono affrontare, segnala l'orientamento contrario del gruppo linguistico italiano della provincia di Bolzano e l'estrema incertezza delle posizioni nell'ambito della provincia di Trento. Egli personalmente è convinto della necessità di mantenere l'unità del quadro regionale nel Trentino-Alto Adige. Si riserva di presentare una proposta alternativa a quella del relatore.

Il deputato Riccardo MIGLIORI (AN) ritiene che la valenza e il significato dell'audizione odierna impongano di procedere senza fretta, perché ciò mal si

concilierebbe con le esigenze di approfondimento che sono in tutta evidenza emerse. La Regione ed il consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, ad esempio, appaiono orientati ad uno stralcio delle questioni che li riguardano e, se vi è un accordo su questa linea, egli ritiene che la Commissione possa farla propria. In conclusione, la Commissione potrà a suo avviso esprimere un parere di massima, riservandosi peraltro ulteriori valutazioni.

Il deputato Luisa DE BIASIO CALIMANI (DS-U) ritiene incongruo che la Commissione esprima il suo parere e in un secondo tempo chieda alle regioni interessate di pronunciarsi sull'argomento. A suo avviso, la Commissione dovrebbe trasmettere alle istituzioni regionali le proprie proposte, sollecitandole a formulare per iscritto concrete indicazioni e suggerimenti. Concorda con il senatore Andreolli in ordine all'esigenza di contenere l'omogeneità delle scelte normative con quella di valorizzare le singole peculiarità regionali, che possono giustificare soluzioni diversificate. Nel dichiararsi personalmente favorevole alla normativa transitoria per l'elezione diretta dei presidenti, ritiene peraltro che si debba tener conto degli orientamenti delle comunità regionali destinatarie delle norme. Intende inoltre formulare una proposta nel merito - sulla base di una indicazione proveniente anche dalla Commissione per le pari opportunità - intesa all'inserimento di una disposizione con la quale si impegnino le regioni a promuovere l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi, secondo una opzione che si ritrova negli articoli 60, 7° comma e 77, 2° comma, del testo elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

Il senatore Armin PINGGERA (Misto) ritiene che l'audizione svoltasi oggi sia stata estremamente utile per la precisione e sinteticità delle posizioni espresse dai vari esponenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Essa ha anche messo a fuoco il fondamentale

problema di un forte coinvolgimento delle comunità interessate nelle decisioni che le riguardano. Questa esigenza assume un particolare significato per il Trentino-Alto Adige, in quanto lo statuto di quella regione e le relative norme di attuazione fanno parte di un « pacchetto » con cui è stata chiusa una vertenza internazionale, che preveda tale coinvolgimento oltre che il rispetto delle necessarie procedure di informazione e di intesa con il partner internazionale. Per quanto concerne il merito del testo in esame, si è registrata una diffusa avversità alla normativa transitoria, laddove essa si traduca in una limitazione degli attuali assetti di autonomia. Egli richiama quindi l'attenzione anche sul disegno di legge governativo in materia di ordinamento federale della Repubblica, sottolineando la necessità di seguire indirizzi coerenti di politica legislativa.

Il senatore Giulio CAMBER (FI) condivide la posizione del senatore Gubert e segnala l'orientamento espresso dal gruppo consiliare di forza Italia nella provincia di Trento, nel quale si evidenzia il contrasto esistente tra i diversi gruppi linguistici e si stigmatizza il mancato coinvolgimento delle minoranze consiliari nell'esame della proposta di modifica dello statuto della regione Trentino-Alto Adige. Consegna quindi al Presidente il documento elaborato in proposito dal coordinatore provinciale di forza Italia di Trento, avvocato Perego.

Il deputato Pietro FONTANINI (LNIP) ritiene che, dopo l'incontro odierno con gli esponenti delle regioni a statuto speciale, la Commissione debba farsi carico di una richiesta intesa a differire la calendarizzazione del provvedimento, fissata per giovedì prossimo 29 luglio. Non è infatti dignitoso inserire nell'ultimo giorno di riunione della Camera dei deputati l'esame di un provvedimento di tale importanza. La Commissione dovrà peraltro, a suo avviso, nella seduta di domani esprimersi con un parere compiuto e non con formulazioni parziali o provvisorie.

Il senatore Ivo TAROLLI (CCD), nel ritenere che il provvedimento debba essere calendarizzato per il mese di settembre, afferma di non condividere l'ipotesi di formulare un parere definitivo. Dovrebbe invece valutarsi la possibilità di inviare delle mere osservazioni sul testo.

Il deputato Daniele FRANZ (AN) è dell'opinione che non sia possibile che il testo in esame sia rimesso all'esame dell'assemblea senza un adeguato approfondimento.

Il senatore Guido DONDEYNAZ (Misto), intervenendo per una precisazione, chiarisce che la sua proposta non è intesa all'espressione di un parere « a doppio turno »; a suo avviso la Commissione deve farsi carico di evidenziare la necessità di una previa elaborazione pattizia del testo, sul quale la Camera dei deputati dovrà poi pronunciarsi. La Commissione dovrà, sulla base di questa premessa metodologica, soffermarsi sui problemi « orizzontali », come quello sollevato dal deputato Calimani.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore*, ricorda di aver sollevato fin dalla prima seduta la questione di un intervento presso il Presidente della Camera e il presidente della Commissione affari costituzionali, perché in questo caso il metodo ha un rilievo non soltanto formale, ma anche e soprattutto sostanziale. Naturalmente, accanto a questo fondamentale problema politico, si pongono anche esigenze di carattere procedurale e regolamentare. Si richiama quindi all'intervento del senatore Pinggera, condividendo l'esigenza che le modifiche dello statuto della regione Trentino-Alto Adige siano oggetto di uno scambio di note diplomatiche con la Repubblica austriaca.

Il Presidente Mario PEPE fa presente che il Presidente della Camera, rispondendo alla nota da lui inviata su mandato della Commissione, ha comunicato che la calendarizzazione del provvedimento per il 29 luglio prossimo è stata decisa dalla

Conferenza dei capigruppo e che pertanto l'esame da parte della Commissione affari costituzionali e, in sede consultiva, da parte della Commissione per le questioni regionali, dovrà concludersi in tempi compatibili con tale termine. Egli, nel farsi carico di un ulteriore intervento sulla questione, avverte che la Commissione tornerà a riunirsi nella seduta di domani,

per esprimere il parere sul testo unificato delle proposte di legge costituzionale in esame. Conseguentemente, propone che gli argomenti già posti all'ordine del giorno di tale seduta, siano rinviati ad altra data.

La Commissione conviene.

La seduta termina alle 15.20.

ALLEGATO

Schema di proposta di parere sul testo unificato delle proposte di legge costituzionale in materia di elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. (Relatore Tarcisio Andreolli, senatore).

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato il testo unificato delle proposte di legge costituzionali in materia di elezione diretta del presidente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (C. 168 e abbinate) richiama innanzitutto i tratti salienti della proposta:

in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello stato l'assemblea o il consiglio regionale con legge approvata dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti stabilisce le modalità di elezione del consiglio nonché del presidente della giunta e degli assessori;

le dimissioni contemporanee della metà più uno dei consiglieri o deputati regionali comportano lo scioglimento del consiglio e l'elezione contestuale del presidente della giunta se eletto a suffragio universale;

lo scioglimento anticipato del consiglio regionale e la contestuale elezione del presidente se eletto a suffragio universale si verifica quando: viene approvata una mozione di sfiducia al presidente della giunta oppure per rimozione, dimissioni volontarie, morte o impedimento permanente dello stesso presidente;

le modifiche degli statuti sono adottate con la procedura di cui all'articolo 138 della Costituzione ma anche su proposta dei singoli consigli regionali con un potere più pregnante degli stessi rispetto alle disposizioni statutarie vigenti;

è prevista una norma transitoria, eccetto che per la provincia di Bolzano e

per la regione Val d'Aosta, che stabilisce che fino a quando le regioni non adotteranno la nuova disciplina elettorale e la nuova forma di governo il presidente della giunta regionale è eletto a suffragio universale diretto contestualmente al rinnovo del consiglio regionale sia per elezioni anticipate che a scadenza naturale del mandato.

La disciplina elettorale è quella prevista per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario come previsto dal disegno di legge costituzionale *in itinere* con gli adattamenti caso per caso; disposizioni particolari diversificano le norme da regione a regione:

regione Sicilia: il presidente della regione è eletto a suffragio universale diretto; la carica non è ricopribile oltre due mandati consecutivi; le norme transitorie si applicano eventualmente solo alla scadenza naturale del mandato dell'assemblea siciliana;

regione Valle d'Aosta: non è prevista nessuna norma transitoria (come per la provincia di Bolzano) per l'elezione diretta del presidente della giunta;

regione Sicilia e Sardegna: il procedimento per le modifiche dello statuto da parte del consiglio regionale prevede procedure diverse rispetto a quelle delle altre regioni;

regione Trentino-Alto Adige: l'innovazione più rilevante attiene all'attribuzione dal consiglio regionale ai due consigli provinciali della potestà della legge elettorale; vengono recepite pressoché in toto le disposizioni previste dal disegno di

legge costituzionale già approvato dalla Camera e di imminente approvazione in Senato (S. 3308) in materia di valorizzazione della minoranza ladina e di lingua tedesca: è ridotto ad un anno il periodo ininterrotto del requisito della residenza nel territorio provinciale per l'esercizio del diritto elettorale attivo in provincia di Trento; in provincia di Bolzano il consiglio provinciale è eletto col sistema proporzionale. La eventuale elezione diretta del presidente della giunta provinciale di Bolzano è approvata con la maggioranza di due terzi dei componenti il consiglio provinciale. La stessa maggioranza dei due terzi del consiglio è necessaria per l'eventuale elezione di assessori esterni in giunta provinciale.

Ciò premesso, la Commissione

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) premesso che per le regioni a statuto speciale è stato previsto un procedimento per l'esercizio dell'autonomia statutaria basato su una lettura unica con approvazione a maggioranza assoluta e referendum regionale approvativo obbligatorio (escluso solo ove sia stata conseguita la maggioranza dei due terzi, nonché nel caso della Valle d'Aosta per la quale è stata sempre prevista tale maggioranza qualificata); mentre per le regioni a statuto ordinario (atto Camera 5389) è invece stata prevista la doppia lettura a maggioranza assoluta e il referendum è solo facoltativo, si ritiene necessario chiarire:

a) se tale diversa scelta trovi un accettabile fondamento nella specialità delle regioni o in una valutazione consapevolmente discrezionale del legislatore;

b) se per il referendum regionale approvativo sussista o meno un numero legale di partecipanti al voto (si ricorda che l'articolo 60 del testo della Bicamerale prevedeva per la validità del referendum la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto);

c) se la legge regionale possa — come sembra — non solo disciplinare le modalità di svolgimento del referendum, ma anche prevedere un eventuale *quorum* di partecipanti e se, in caso affermativo, la disciplina in questione debba essere fissata con legge regionale ordinaria o rinforzata;

2) la modifica *in itinere* dell'articolo 123 della Costituzione (A.C.5389-C) individua come oggetto dell'autonomia statutaria anzitutto la « forma di governo » regionale, mentre nel testo in esame tale nozione è resa, analiticamente, dai seguenti riferimenti: modalità di elezione del presidente della giunta e degli assessori; rapporti tra gli organi della regione; presentazione e approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del presidente della giunta regionale; al riguardo si invita la Commissione di merito a valutare se non sia preferibile l'espressione sintetica (forma di governo), in quanto l'elencazione analitica potrebbe prestarsi ad interpretazioni non in linea con la volontà del legislatore: ad esempio, la presentazione della mozione di sfiducia, nei termini in cui viene enunciata, sembra che debba essere comunque prevista, laddove una piena autonomia statutaria nella scelta della forma di governo rende tale istituto solo eventuale, essendo non compatibile con una forma presidenziale pura;

3) sempre il citato A.C. 5389-C, nell'individuare i limiti della potestà statutaria regionale, adopera la nozione di « armonia con la Costituzione », mentre per le regioni a statuto speciale nel testo in esame si rende esplicito un ulteriore limite, quello dell'osservanza dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato. È noto infatti che tale ultimo limite è riportato in tutti gli statuti vigenti in capo agli articoli che prevedono una legislazione esclusiva delle singole regioni (Sicilia articolo 14, Trentino-Alto Adige articolo 4, Valle d'Aosta articolo 2, Friuli-Venezia Giulia articolo 4, Sardegna articolo 3). Valuti la Commissione l'opportunità di togliere tale limite anticipando l'indirizzo prevalente dei molti disegni di

legge del Governo e di vari deputati oggi all'esame della Camera in tema di modifica alla Costituzione in materia di riforma in senso federalista dell'ordinamento regionale in conformità alle proposte espresse dalla Commissione Bicamerale.

4) con riferimento alla disciplina dell'eleggibilità, demandata a tutte le regioni speciali ad eccezione della Sicilia, la Commissione, nel riaffermare quanto già detto in occasione del parere espresso sull'A.S. 3163 nella seduta del 24 giugno 1998, ribadisce la delicatezza di tale materia che concerne un diritto politico del cittadino, da garantire quindi in modo tendenzialmente uniforme nel territorio nazionale;

5) con riferimento all'articolo 1, 1° comma, lettera c), capoverso articolo 9, 4° comma, si esprimono perplessità in ordine alla prevista non rieleggibilità del presidente della regione Sicilia dopo due mandati, in quanto il divieto di rielezione è un elemento che caratterizza le forme presidenziali pure, che non si giustifica laddove si preveda invece che l'organo parlamentare possa sfiduciare il presidente (come nel nuovo articolo 10 dello statuto siciliano nella citata disposizione);

6) con riferimento alle disposizioni che stabiliscono identiche conseguenze (scioglimento del consiglio e nuova elezione del presidente), sia per eventi che hanno un rilievo politico (dimissioni e sfiducia) sia per eventi (morte del presidente o suo impedimento permanente) privi di rilevanza politica, si dissente da tale scelta (peraltro ribadita anche nell'A.C. 5389-C)

per l'incongruenza consistente nell'equiparare fattispecie tra loro oggettivamente diverse. In altri termini, si ritiene opportuno che, a fronte di un evento accidentale e politicamente non significativo, non debba interrompersi la legislatura regionale, ma sia necessario valutare soluzioni che contemperino l'esigenza di portare a termine il periodo residuo della legislatura con il principio dell'elezione sincronica di presidente e consiglio regionale.

7) data la rilevanza delle modificazioni proposte è opportuno introdurre una delega al Governo per la predisposizione di cinque testi unici che contengano tutte le singole modifiche finora apportate ai singoli statuti di autonomia.

La Commissione, inoltre, considerato che per le regioni a statuto speciale non sussistono le ragioni di urgenza che in quelle ordinarie hanno richiesto l'introduzione di un regime transitorio,

ESPRIME PARERE CONTRARIO

sulle disposizioni di cui agli articoli 1, comma 2, 3 commi 2 e 3, 4 commi 2 e 3, 5 commi 2 e 3.

Il parere contrario è rafforzato per lo statuto della regione Trentino-Alto Adige, poiché senza una legge elettorale della provincia di Trento, verrebbe meno la garanzia di un seggio del consiglio provinciale di Trento assegnato ai ladini della Valle di Fassa come previsto dal nuovo articolo 48.