

RESOCONTO STENOGRAFICO

9.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 18 GIUGNO 1996

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 18 giugno-4 luglio 1996 (Modifica):		Gruppo parlamentare (Integrazione nella costituzione)	408
Presidente	409	Interpellanze e interrogazione (Svolgimento):	
Commissione speciale per le politiche comunitarie (Annunzio della costituzione)	409	Presidente	411, 428, 437, 442
Consiglio di Presidenza del Senato (Annunzio di una integrazione nella costituzione)	408	Bassanini Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali</i>	417
Delegazione parlamentare presso l'Assemblea dell'Atlantico del Nord:		Berselli Filippo (gruppo alleanza nazionale)	415, 426
(Annunzio della nomina dei senatori componenti)	408	Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia)	411, 431
(Annunzio di una sostituzione)	408	Giovannardi Carlo Amedeo (gruppo CCD-CDU)	414, 424
Disegni di legge di conversione:		Marongiu Giovanni, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	428
(Annunzio della presentazione)	407	Mazzocchi Antonio (gruppo alleanza nazionale)	430
(Assegnazione a Commissioni in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento)	407	Nesi Nerio (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	437
		Pecoraro Scanio Alfonso (gruppo misto)	438, 441
		Pennacchi Laura, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	433, 436, 437

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 GIUGNO 1996

	PAG.		PAG.
Pittella Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	436, 437	Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia)	409, 410
Vito Elio (gruppo forza Italia)	422, 434	Parere richiesto al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e redatto (quale contributo personale) in occasione di un incontro di studio tra funzionari dei consigli regionali del 12 aprile 1996 e citato dal deputato Giuseppe Calderisi nello svolgimento della sua interpellanza n. 2-00007	443
Parlamento in seduta comune (Annunzio della convocazione)	408		
Per un richiamo al regolamento:			
Presidente	409, 410, 411		

La seduta comincia alle 9.

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 6 giugno 1996.

(È approvato).

Annunzio della presentazione di disegni di legge di conversione e loro assegnazione a Commissioni in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 13 giugno 1996, ha presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, i seguenti disegni di legge che sono stati assegnati, in pari data, ai sensi del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, in sede referente, alle Commissioni sottoindicate:

« Conversione in legge del decreto-legge 11 giugno 1996, n. 313, recante disposizioni urgenti per la Cassa ufficiali dell'esercito » (1495), assegnato alla IV Commissione permanente (Difesa), con il parere delle Commissioni I, II, V e XI;

« Conversione in legge del decreto-legge 11 giugno 1996, n. 314, recante disposizioni urgenti in materia di ammissione di laureati in medicina e chirurgia alle scuole di specializzazione » (1496), assegnato alla VII Commissione permanente (Cultura), con il parere delle Commissioni I, V e XII (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento);

« Conversione in legge del decreto-legge 11 giugno 1996, n. 315, concernente modifiche alla legge 28 dicembre 1993, n. 549,

recante misure a tutela dell'ozono stratosferico » (1497), assegnato alla VIII Commissione permanente (Ambiente), con il parere delle Commissioni I, II (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, limitatamente alle disposizioni in materia di sanzioni), III, V, X (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento) e della Commissione speciale per le politiche comunitarie.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 15 giugno 1996, ha presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, i seguenti disegni di legge che sono stati assegnati, in pari data, ai sensi del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, in sede referente, alle Commissioni sottoindicate:

« Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 1996, n. 318, recante disposizioni urgenti in materia previdenziale e di sostegno al reddito » (1523), assegnato alla XI Commissione permanente (Lavoro), con il parere delle Commissioni I, V, VII e XIII;

« Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 1996, n. 319, recante interventi urgenti in materia sociale ed umanitaria » (1524), assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali), con il parere delle Commissioni III, V, IX e XII.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 17 giugno 1996, ha presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge che è stato assegnato, in pari data, ai sensi del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, in sede referente, alle Commissioni sottoindicate:

« Conversione in legge del decreto-legge 17 giugno 1996, n. 321, recante disposizioni urgenti per le attività produttive » (1526), assegnato alla X Commissione permanente (Attività produttive), con il parere delle Commissioni I, IV, V, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, limitatamente agli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII, VIII, IX, XI, XIII e Commissione speciale per le politiche comunitarie.

I suddetti disegni di legge sono stati altresì assegnati alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis. Tale parere dovrà essere espresso entro giovedì 20 giugno 1996 per quanto riguarda i disegni di legge di conversione nn. 1496 e 1524 ed entro giovedì 4 luglio per quanto riguarda i disegni di legge di conversione nn. 1495, 1497, 1523 e 1526.

Annuncio della convocazione del Parlamento in seduta comune.

PRESIDENTE. Comunico che il Parlamento in seduta comune è convocato per giovedì 4 luglio 1996, alle ore 12, con il seguente ordine del giorno:

Votazione per l'elezione di un giudice della Corte costituzionale.

Integrazione nella costituzione di un gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ha comunicato, con lettera in data 5 giugno 1996, i nominativi dei componenti del comitato direttivo che risulta così composto:

presidente, Giuseppe Pisanu;

vicepresidenti, Giuseppe Calderisi, Antonio Marzano, Stefania Prestigiaco, Giorgio Rebuffa;

segretario, Maurizio Bertucci;

tesoriere, Alberto Di Luca;

consiglieri, Maria Teresa Armosino, Nicola Cosentino, Antonio Guidi, Paolo Romani, Claudio Scajola, Luigi Vitali.

Annuncio di una integrazione nella costituzione del Consiglio di Presidenza del Senato.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato ha inviato al Presidente della Camera la seguente lettera, datata 6 giugno 1996:

« Onorevole Presidente,

ho l'onore di comunicarLe che, nella seduta del 5 giugno 1996, il Senato della Repubblica ha proceduto alla elezione di ulteriori quattro senatori segretari; sono risultati eletti i senatori: Giuseppe Camo, Helga Thaler Ausserhofer, Luigi Manconi e Antonio Serena.

L'occasione mi è gradita, onorevole Presidente, per inviarLe cordiali saluti.

Firmato: Nicola Mancino ».

Annuncio di una sostituzione nella delegazione parlamentare presso l'Assemblea dell'Atlantico del nord.

PRESIDENTE. Comunico che il presidente del gruppo di alleanza nazionale ha proceduto alla sostituzione del proprio rappresentante nella delegazione parlamentare italiana presso l'Assemblea dell'Atlantico del nord designando a tal fine il deputato Mirko Tremaglia.

Annuncio della nomina dei senatori componenti la delegazione parlamentare presso l'Assemblea dell'Atlantico del nord.

PRESIDENTE. Informo che il Presidente del Senato della Repubblica ha chiamato a far parte della delegazione parlamentare italiana presso l'Assemblea dell'Atlantico del nord i senatori: Tino Bedin, Lorenzo Forcieri, Rocco Vito Loreto, Gian Giacomo Migone, Mario Palombo, Saverio Salvatore Porcari, Mario Rigo, Giulio Mario Terracini, Simone Wilde.

Annunzio della costituzione della Commissione speciale per le politiche comunitarie.

PRESIDENTE. Comunico che, nella seduta di mercoledì 12 giugno, la Commissione speciale per le politiche comunitarie ha proceduto, ai sensi dell'articolo 20 del regolamento, alla propria costituzione, che è risultata la seguente:

presidente, Antonio Ruberti;

vicepresidenti, Francesco Ferrari, Alessandro Bergamo;

segretari, Andrea Guarino, Antonio Carrara.

Modifica del calendario dei lavori dell'Assemblea per il periodo 18 giugno-4 luglio 1996.

PRESIDENTE. Comunico che, in seguito alla riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo dell'11 giugno 1996, è stata predisposta, ai sensi dei commi 2 e 5 dell'articolo 24 del regolamento, la seguente modifica del calendario dei lavori per il periodo 18 giugno-4 luglio 1996:

a) l'esame dei progetti di legge Giovanni ed altri (716) e Nappi ed altri (1092) sul consiglio di amministrazione della RAI, già previsto per la settimana 25-27 giugno, a seguito delle intese intercorse con il Senato, sarà iscritto in un successivo calendario dei lavori;

b) nella seduta di mercoledì 26 giugno la Camera procederà all'elezione di tre commissari per la vigilanza sull'Istituto di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca, e di otto commissari, quattro effettivi e quattro supplenti, per la vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti e sugli Istituti di previdenza;

c) nella settimana 25-27 giugno saranno iscritte all'ordine del giorno le dimissioni del deputato Lucio Manisco.

Si è convenuto inoltre di inserire nel calendario, riservandosi il Presidente di stabilire la relativa data, la discussione della mozione Pistone n. 1-00002 sui ca-

noni di locazione per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il Parlamento in seduta comune, già convocato per mercoledì 3 luglio, è convocato giovedì 4 luglio, alle ore 12, per l'elezione di un giudice della Corte costituzionale. La votazione per l'elezione di segretari di Presidenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 3, 4 e 5, del regolamento, avrà luogo giovedì 20 giugno alle 14,30.

Il Presidente ha comunicato alla Conferenza dei presidenti di gruppo che, in seguito alla nuova articolazione dei lavori parlamentari che prevede lo svolgimento dell'attività legislativa in Assemblea in seduta pomeridiana e l'attività delle Commissioni in seduta antimeridiana, il termine per la presentazione degli emendamenti sarà ordinariamente fissato alle ore 14 del giorno precedente la seduta di riferimento.

Sarà inoltre assicurata, in via ordinaria, la pubblicazione sull'allegato B ai resoconti della seduta degli atti di indirizzo e controllo che pervengano entro le ore 14 del giorno stesso.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti dell'odierna seduta antimeridiana.

**Per un richiamo al regolamento
(ore 9,15).**

GIUSEPPE CALDERISI. Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Desidero richiamare gli articoli 25-bis e 130 del regolamento con riferimento all'impostazione del calendario dei lavori dell'Assemblea. Si tratta di una questione che non concerne il merito del calendario, per sollevare la quale sarei intervenuto al momento della sua comunicazione all'Assemblea, ma la sua impostazione con riferimento agli articoli 25-bis e 130 del regolamento.

Sono in gioco questioni di principio ma anche una questione di tipo pratico e funzionale. Il calendario dei lavori prevede — ed è stato annunciato che sarà così anche per le prossime settimane — una seduta per lo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni la mattina (se ho ben capito alle ore 9) ed una seduta pomeridiana dedicata agli altri punti all'ordine del giorno.

L'articolo 25-bis del regolamento, che non risale ad un secolo fa ma al 28 marzo 1990, prevede invece che l'Assemblea si riunisca il lunedì pomeriggio e la mattina dei giorni di martedì, mercoledì, giovedì e venerdì e le Commissioni si riuniscano nel pomeriggio del martedì, del mercoledì e del giovedì.

Si pongono quindi, dicevo, due questioni. Una è di ordine funzionale e pratico: se si fissano sedute per lo svolgimento di interpellanze ed interrogazioni alle nove e mezzo del mattino, che durano fino alle dieci o dieci e mezzo, vi è un problema di coincidenza con i lavori delle Commissioni. Già oggi molte Commissioni sono convocate per le nove o nove e mezzo e per i deputati che hanno presentato atti di sindacato ispettivo evidentemente, signor Presidente, non avendo — o, per lo meno, non avendo ancora — il dono dell'ubiquità, si pone il problema del modo in cui partecipare, secondo il loro diritto, ai lavori delle Commissioni senza rinunciare a svolgere gli atti di sindacato ispettivo in Assemblea.

A questo problema di ordine pratico e funzionale se ne affianca uno di principio, signor Presidente: se, infatti, vi è una norma del regolamento che dispone una certa cosa, non si capisce su che base si possa stabilire di rovesciarne completamente l'impostazione, anche se essa riguarda una questione relativa all'organizzazione dei lavori dell'Assemblea. Non so se la motivazione sia quella di effettuare un esperimento, ma non vorrei che si affermasse la concezione per cui in via sperimentale si giustifica qualunque modifica e capovolgimento delle norme del regolamento. Quest'ultimo deve essere certamente riformato — anche profondamente

e radicalmente —, ma il primo principio da seguire è che le norme del regolamento, finché sono in vigore, devono essere rispettate: se non vanno bene, possono essere modificate, ma non in via sperimentale, creando oltre tutto disfunzioni e difficoltà per i deputati.

Colgo l'occasione per richiamare anche l'articolo 130 del regolamento, sostanzialmente caduto in desuetudine, che reca invece una norma che mantiene intatta la sua validità; non capisco quindi per quale motivo non la si attui fino in fondo. Prendo atto con soddisfazione che si è fatto un passo avanti in tale direzione, prevedendo apposite sedute per lo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo. Considero un fatto positivo che si cominci a valorizzare e a meglio configurare il ruolo di questi strumenti, se si vuole procedere anche a quella riforma del regolamento che consenta, da una parte, all'esecutivo di disporre di strumenti di governabilità e di uno statuto del Governo e, dall'altra, a tutto il Parlamento, ed in specie all'opposizione, di avere strumenti di controllo e di visibilità nell'ambito di quello che si definisce lo statuto dell'opposizione. Tuttavia, l'articolo 130 reca una disposizione molto importante: « In ciascuna seduta almeno i primi quaranta minuti sono dedicati allo svolgimento delle interrogazioni (...) ». Tale norma, signor Presidente, dovrebbe essere attuata sistematicamente, ma con una...

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, per rispettare il regolamento, come giustamente ella chiede, le ricordo che il tempo a sua disposizione è terminato.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, per un richiamo al regolamento credo di avere a disposizione...

PRESIDENTE. Cinque minuti, che sono scaduti, onorevole Calderisi!

GIUSEPPE CALDERISI. Non mi sembra di avere a disposizione cinque minuti, signor Presidente: non so se siano dieci o quindici, ma certamente non cinque. In ogni caso, ho fatto riferimento a due arti-

coli, quindi avrei potuto fare due richiami al regolamento. Comunque, sto per concludere, signor Presidente.

Dicevo che dobbiamo tentare di porre all'ordine del giorno, attuando l'articolo 130 del regolamento, le questioni di grande attualità, se vogliamo davvero dare al sindacato ispettivo il ruolo che dovrebbe avere, per consentire all'opposizione quella visibilità che è necessaria. Se vogliamo procedere ad una riforma regolamentare nel senso che ho indicato poc'anzi, dobbiamo porre all'ordine del giorno le questioni che fanno notizia sui giornali. Faccio qualche esempio a caso: se vi sono dichiarazioni del ministro Visco o del ministro Bindi che suscitano dubbi e perplessità, il giorno dopo, *ad horas*, quei ministri dovrebbero essere convocati in questa sede per rispondere ad atti di sindacato ispettivo nei primi quaranta minuti della seduta, come avviene per esempio nel parlamento britannico.

Credo che questa sarebbe non una riforma del regolamento ma l'attuazione di una norma esistente, che comincerebbe a dare il segno di un cambiamento e di un'attuazione di strumenti importanti quali sono quelli del sindacato ispettivo, ricollocato in una giusta dimensione.

Sono questi, signor Presidente, i miei richiami al regolamento; rilevo, in particolare, una formale violazione dell'articolo 25-bis del regolamento, e al riguardo sottolineo i problemi di mera funzionalità che tale impostazione crea per i deputati.

PRESIDENTE. Onorevole Calderisi, ella è troppo colto per non ricordare *Il Saggiatore* di Galilei: provando e riprovando ...

Siamo tutti d'accordo - l'ha detto lei per primo - che il regolamento va riformato. Qualche sperimentazione è sembrata necessaria al Presidente e alla Conferenza dei presidenti di gruppo, per vedere come migliorare l'andamento dei lavori e verificare se in ipotesi le sedute debbano essere organizzate in questo modo per l'intera settimana o prevedere magari una diversa articolazione dei lavori per la giornata di giovedì. Si tratta di un momento di sperimentazione iniziato sulla

base di una richiesta unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo.

Per quanto riguarda la sua ultima osservazione - che condivido -, le ricordo che tra le 19 e le 20 è previsto in aula lo svolgimento di atti di sindacato ispettivo; si presume che per quell'ora l'Assemblea, avendo esaurito l'esame di provvedimenti legislativi, possa con un'adeguata presenza di deputati affrontare anche questioni di particolare interesse e attualità.

Debbo solo ricordarle che la norma regolamentare prevede la possibilità di eccezioni in quanto in essa si dice « di norma »: non ha quindi carattere vincolante. Rientra nei poteri del Presidente della Camera organizzare nella maniera più opportuna i lavori parlamentari.

GIUSEPPE CALDERISI. Qui è di norma il contrario!

PRESIDENTE. Avendo partecipato alle riunioni in cui di tale argomento si è parlato, le confermo che si tratta di una fase sperimentale, dopo di che la Conferenza dei presidenti di gruppo e l'Ufficio di Presidenza potranno meglio valutare la questione.

Svolgimento di interpellanze e di una interrogazione (ore 9,23).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Interpellanze ed interrogazione.

Cominciamo con le interpellanze Calderisi n. 2-00007, Giovanardi n. 2-00011, Fini n. 2-00035 (*vedi l'allegato A*).

Queste interpellanze, che vertono sullo stesso argomento, saranno svolte congiuntamente.

Chiedo all'onorevole Calderisi se intenda illustrare la sua interpellanza, o si riservi di intervenire in sede di replica.

GIUSEPPE CALDERISI. Desidero illustrare la mia interpellanza, mentre poi in sede di replica interverrà l'onorevole Vito.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. La vicenda del presidente della giunta regionale dell'Emi-

lia-Romagna Bersani è una questione assai seria e grave: sono infatti in gioco varie questioni. La prima è una questione di rispetto dell'articolo 8 della legge elettorale regionale approvata lo scorso anno, si pone cioè un problema di certezza del diritto.

Vi è poi una questione sul piano politico (che voglio ben distinguere da quella sul piano giuridico) che riguarda il rispetto del voto e delle scelte degli elettori: si pone cioè un problema di rispetto della sovranità popolare.

Vi è infine un problema su cui occorre riflettere, se debba cioè prevalere la concezione da partito-Stato che il PDS ha imposto in Emilia-Romagna (non saprei dire se intenda imporla in tutta Italia) per cui le logiche di partito fanno premio sulle istituzioni, oppure se debba esservi rispetto delle istituzioni.

Sono questioni, signor Presidente, di grande momento ed importanza. Voglio ricordare che su tale vicenda c'è un parere del Governo Dini del 31 gennaio scorso. Il Governo Dini, investito del problema della interpretazione dell'articolo 8 del cosiddetto «Tatarellum» da parte della giunta della regione Molise, sia pur riguardante un altro caso, è intervenuto e ha fornito un parere sulla complessiva interpretazione dell'articolo 8. In essa non si dà adito a dubbi. Il Governo, il 31 gennaio scorso, in epoca cioè assolutamente non sospetta, afferma che: «la norma sanzionatoria, prevista dall'articolo 8 della legge n. 43 del 1995, trova applicazione nel caso in cui durante il periodo di 24 mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta sia comunque posto in crisi. E poi specifica: «mozione di sfiducia, questione di fiducia non accolta, dimissioni, decadenza dalla carica per qualsiasi causa del presidente della giunta».

Qui non ci troviamo soltanto in presenza della decadenza dalla carica del presidente della giunta per incompatibilità ma, ai sensi dell'articolo 24 dello statuto della regione Emilia-Romagna, della decadenza dell'intera giunta. Il parere del Governo è argomentato in modo estremamente ampio: non sto qui a ricordarlo

perché è contenuto nel testo dell'interpellanza.

Voglio citare invece un parere che non è noto. Non mi riferisco a quello della direzione generale degli affari regionali e legislativi della regione Emilia-Romagna — dal quale risulta che, a seguito di quanto è avvenuto, cioè della nomina di Bersani a ministro e della conseguente incompatibilità con la carica di presidente della giunta regionale, non si devono svolgere le elezioni nella regione — perché esso mi sembra viziato da un obiettivo conflitto di interessi. Mi riferisco, invece, al parere formulato dal servizio legislativo del consiglio regionale della stessa regione Emilia-Romagna che, seppure espresso in occasione di un incontro di studio tra funzionari di consigli regionali in data 12 aprile, e dunque in maniera informale, è estremamente dettagliato (sono oltre venti pagine). In esso si fa giustizia di molti luoghi comuni circa l'interpretazione dell'articolo 8.

Voglio citare soltanto alcuni passaggi dello stesso e consiglio al Governo di documentarsi in questo senso e di acquisire il parere, che credo sia estremamente puntuale e rigoroso, sulla corretta interpretazione della legge elettorale regionale.

Il parere conferma l'interpretazione data dal Governo Dini il 31 gennaio scorso e fa, come dicevo, un'opera di verità e di pulizia in ordine all'interpretazione della norma. Si comincia con il ricordare che il consiglio regionale, secondo quanto stabilito — si trattava di una legge ordinaria e non di una modifica della Costituzione —, «resta pienamente libero di eleggere a propria discrezione il presidente della giunta all'inizio della legislatura dopo il voto degli elettori. Non è vincolato dalla pretesa candidatura a presidente del capolista della lista regionale vincitrice e quindi beneficiaria del premio di maggioranza. Si tratta, infatti, di una candidatura meramente politica, priva di qualsiasi peso giuridico nei confronti del consiglio: anzi, è chiaro che ogni vincolatività giuridica configurerebbe una surrettizia elezione diretta del presidente, un insanabile contrasto con l'articolo 122 della Costituzione».

Nel parere si legge ancora: « Il consiglio non è neppure vincolato a trasformare in maggioranza di governo la coalizione che è risultata vincente alle elezioni. L'articolo 8 entra in gioco in caso di rottura del rapporto fiduciario, non al momento della costituzione di questo rapporto. Ora, posto che si può rompere solo ciò che prima è stato costruito, resta confermato che in consiglio potrà formarsi inizialmente qualsiasi maggioranza di governo, corrispondente o no alla coalizione vincente. Anzi, una maggioranza di governo diversa da quella costituita dalla coalizione vincente, e quindi contrastante con la presunta volontà degli elettori, risulterà paradossalmente blindata proprio grazie all'articolo 8 ».

Una cosa, ripeto, è il problema politico, altra cosa quello giuridico. Io credo si debbano nettamente distinguere i due ambiti di valutazione della questione, quello giuridico e quello più strettamente politico (che pure esiste, evidentemente).

Il parere recita ancora: « L'articolo 8 non scoraggia la formazione di coalizioni elettorali prive di una solida base programmatica ». Si tratta dell'interpretazione che il collega Bassanini aveva dato nel dibattito parlamentare sulla legge elettorale regionale e, in particolare, sull'articolo 8. Il parere specifica poi: « Le coalizioni elettorali potranno essere programmaticamente solide quanto si vuole, ma se disgraziatamente si sfasciano dopo il cemento elettorale e prima dell'elezione del presidente della giunta, al loro posto si formano altre e diverse coalizioni. L'articolo 8 non ha nessun effetto anzi, come si è detto sopra, garantisce addirittura la loro durata e punisce il ristabilirsi della prima e vincente coalizione.

È vero invece che l'articolo 8 costituisce un deterrente nei confronti di cambiamenti di coalizioni realizzate nel consiglio e non sottoposte al vaglio del corpo elettorale ». Questo è il parere che aveva dato il Governo. « Insomma, il consiglio, in occasione della prima elezione del presidente della giunta, può formarsi qualsiasi coalizione di governo. L'articolo 8 costituirà un deterrente ad ogni cambiamento succes-

sivo. Da questo punto di vista può essere accettata anche l'opinione che l'articolo 8 sia volto a rafforzare la stabilità dei governi regionali. Il deterrente opera non solo nei confronti di cambiamenti di coalizioni ma di qualsiasi fatto che ponga comunque in crisi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta costituitosi con l'elezione della prima giunta ».

Vado avanti nella lettura del parere saltando molti passaggi che pure sarebbe importante citare, per venire al punto. Anche in questo parere si conferma che non solo in caso di voto di sfiducia, non solo in caso di dimissioni della giunta in seguito al risultato negativo su una questione di fiducia, ma anche in caso di dimissioni del presidente, dovute ad incompatibilità, e di dimissioni della giunta viene meno il rapporto fiduciario tra giunta e consiglio e quindi nell'ambito di ventiquattro mesi si deve procedere a nuove elezioni del consiglio regionale.

Non mi soffermerò oltre su tale questione, ma utilizzerò i pochi minuti che restano a mia disposizione per l'illustrazione della mia interpellanza per sottoporre all'attenzione dell'Assemblea alcuni elementi di carattere politico.

A chi sostiene che l'articolo 8 ha posto un problema di nuove elezioni solo in caso di un cambiamento di coalizioni, di una crisi vera e propria, dobbiamo anche ricordare quanto è successo nella regione Emilia-Romagna. Ho qui dei ritagli di stampa che mettono in evidenza come, nel caso dell'Emilia-Romagna, vi sia stata una vera e propria crisi, anche se rientrata, tra PDS e PPI. I titoli dei giornali sono eloquenti al riguardo: « Il PDS candida La Forgia ma il PPI minaccia lo strappo », recita *Mattina Bologna*; « Emilia, bagarre per la successione a Bersani », « Bagarre sul successore nella maggioranza », « Il PPI minaccia la crisi », « Lo strappo dei popolari », « No al Diktat del PDS, stiamo fuori dalla giunta ». Questi, dunque, i titoli dei giornali.

Signor Presidente, credo che a tale riguardo vadano fatte alcune considerazioni. Noi non abbiamo mai creduto nella validità dell'impostazione secondo la quale, al

posto dell'elezione diretta, bastava l'indicazione ai cittadini del candidato a presidente della giunta regionale. Non crediamo neppure che sia sufficiente l'indicazione emergente dalla competizione elettorale e dalla forma di governo a livello nazionale. Occorre quindi procedere ad una vera e propria elezione se si vuole avere la garanzia che sia rispettato il voto dei cittadini, la scelta e la sovranità dei cittadini stessi, e questa vicenda lo dimostra.

Non c'è solo il caso dell'incompatibilità qualora un presidente della giunta diventi ministro; i casi di incompatibilità possono essere numerosi. Ad esempio, se nel Lazio Badaloni — che non era destinato a vincere ma a perdere le elezioni — venisse eletto nel consiglio di amministrazione della RAI, ci troveremmo di fronte ad un altro caso in cui la scelta degli elettori verrebbe aggirata ed elusa. Quindi sono numerosi i casi di incompatibilità per quel che concerne la legge n. 154 del 1981.

È preoccupante che i partiti possano così facilmente aggirare l'indicazione degli elettori: il PDS in Emilia-Romagna ha compiuto un vero e proprio « giro di valzer » tra cariche di partito e cariche istituzionali, considerando anche le istituzioni cosa propria; per esigenze di partito ha modificato tutti gli assetti della regione. Ebbene, se per esigenze di partito si può sconvolgere la scelta degli elettori, come è stato fatto scegliendo la persona di Bersani che era stato indicato come candidato alla presidenza della giunta della regione Emilia-Romagna, c'è da chiedersi allora che valore abbia l'indicazione fatta dagli elettori se viene così elusa.

Si parlava dei limiti della norma dell'articolo 8 che poneva un problema del rispetto della volontà degli elettori soltanto per i primi due anni, ma che almeno nei primi due anni che valga questa norma! Almeno nei primi due anni ci sia il rispetto della scelta operata lo scorso anno dal Parlamento, che doveva tutelare nelle finalità politiche, al di là delle difficoltà giuridiche di configurare la norma, la volontà politica dei cittadini.

Credo che la questione dovrebbe porla il Presidente del Consiglio, preoccupato

anche riguardo al Governo nazionale, il quale in un'intervista rilasciata qualche giorno fa a *Il Regno* ha tenuto a precisare (cito testualmente) che: « I patti stipulati con i cittadini debbono valere per l'intera legislatura ». È una considerazione giusta, ma come è possibile mantenere i patti se si comincia a non rispettare neppure una norma approvata lo scorso anno? E quali possibilità hanno tutti quei settori dell'Ulivo che puntano non al presidenzialismo, non all'elezione diretta della persona che deve avere la funzione di capo dell'esecutivo, bensì vogliono tutelare questo tipo di impostazione, cioè l'indicazione del candidato a diventare *premier* o presidente della regione, se poi nei fatti si verifica una violazione così patente della norma?

Si tratta di una questione non di poco conto, signor Presidente, in merito alla quale è in gioco un'alternativa fra due concezioni: da una parte il partito-Stato, il quale impone il suo volere e piega alle sue esigenze le istituzioni, dall'altra il rispetto delle istituzioni stesse. È una questione di grande momento e mi auguro che da parte del Governo Prodi si voglia confermare il parere espresso dal Governo precedente, presieduto da Dini, il quale a sua volta è membro dell'attuale Governo (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale e del CCD-CDU*).

Chiedo, infine, che la Presidenza autorizzi la pubblicazione del documento da me richiamato in calce al *Resoconto stenografico* della seduta antimeridiana.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

Chiedo all'onorevole Giovanardi se intenda illustrare la sua interpellanza n. 2-00011 o si riservi di intervenire in sede di replica.

CARLO AMEDEO GIOVANARDI. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Berselli se intenda illustrare l'interpellanza Fini n. 2-00035, di cui è cofirmatario, o si riservi di intervenire in sede di replica.

FILIPPO BERSELLI. Vorrei illustrare l'interpellanza di cui sono cofirmatario, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILIPPO BERSELLI. Sarò molto breve perché condivido totalmente quanto ha esposto il collega Calderisi.

Anch'io faccio una distinzione, su cui il ministro converrà: da una parte c'è l'aspetto giuridico-istituzionale e, dall'altra, quello politico. Quest'ultimo si risolve nella dimostrazione, nella prova provata che la legge regionale in effetti si prestava ad elusioni della norma stessa, ad iniziative che finivano per vanificare l'indicazione in senso presidenzialista.

Ricordo che quando fu approvata quella legge ci fu notevole entusiasmo da parte di alcuni settori di quest'aula perché finalmente si introduceva una quota di presidenzialismo nel sistema elettorale per il rinnovo dei consigli regionali a statuto ordinario.

Ebbene, abbiamo visto che quella che altro non era che un'indicazione di facciata del presidente si è rivelata per ciò che in realtà era, cioè una sorta di presa in giro del corpo elettorale. Io che sono di Bologna e ho vissuto quell'esperienza elettorale dall'esterno, cioè come elettore, ricordo che in Emilia-Romagna vi erano due candidati: il candidato Bersani, che poi è stato eletto o meglio è stato designato e poi eletto presidente della regione, ed il professor Morra, candidato per il polo della libertà. Ricordo altresì che gli elettori si divisero non solo sui partiti che appoggiavano questi due candidati ma anche sulla scelta di carattere personale, morale, politica, sull'affidabilità che davano loro questi due candidati i quali non rispondevano soltanto alle esigenze dei due poli (centro-destra e centro-sinistra) ma anche a quella credibilità di carattere professionale e personale che li aveva portati a quelle candidature.

Rammento che quella campagna elettorale fu caratterizzata, per la prima volta in Emilia-Romagna e anche in tutte le altre regioni italiane a statuto ordinario, da

una scelta che andava al di là dei partiti che appoggiavano quei candidati. Era fondamentalmente una scelta tra il candidato Bersani e il candidato Morra. E così fu! Tant'è che, a risultato ottenuto, si registrò un certo scarto tra i voti dati per quelle designazioni presidenziali a favore di Bersani e a favore di Morra e quelli per i partiti che avevano appoggiato specificamente i suddetti candidati.

Questo a dimostrazione di che cosa? Che se non si trattò di un trasferimento automatico di consenso dai partiti al candidato che veniva presentato all'elettorato emiliano-romagnolo, vi era comunque una ulteriore indicazione che finiva per aggregare o disaggregare consensi, a seconda che il candidato potesse portare un qualche elemento di valore aggiunto di carattere personale in termini di consenso o, addirittura, rispetto al candidato che quel valore aggiunto non lo portava o che, addirittura, portava un disvalore aggiunto. Quella scelta quindi fu fatta sostanzialmente — dico « sostanzialmente », perché è la verità — in funzione di queste due candidature.

Perché parlo di una presa in giro? Perché ha ragione il collega Calderisi quando sostiene che dal punto di vista politico vi è molto da dire su quella indicazione; si è trattato, infatti, di una indicazione con la quale, in sostanza, si è ottenuta una disponibilità da parte dell'elettorato emiliano-romagnolo in riferimento ad una candidatura che poi qualcuno poteva prevedere che da lì a poco, o da lì a non poco, sarebbe potuta rientrare con una sorta di dimissioni.

Il problema è proprio questo. Nel momento nel quale approvammo quella legge e accettammo l'indicazione non del *premier* ma del presidente della regione, facemmo quanto si stava per fare con l'indicazione del *premier* e che oggi — per fortuna! — non è stato realizzato. Se, infatti, si è risolto in un oltraggio nei confronti della volontà dell'elettorato emiliano-romagnolo l'aver vanificato la propria speranza di contribuire all'elezione del presidente della giunta, figuriamoci quanto sarebbe avvenuto a livello nazionale se quel-

l'indicazione del *premier* fosse stata poi smentita nei fatti subito dopo le elezioni. Da che cosa? Da quella coalizione di partiti che subito dopo le elezioni politiche nazionali avrebbero potuto decidere di cambiare candidato, tanto si trattava di una mera indicazione, quasi di un suggerimento rivolto a chi, in realtà, comanda in Italia: vale a dire al sistema dei partiti. Con quella legge elettorale, infatti, gli elettori altro non fecero che sottoscrivere una cambiale in bianco ai partiti — in questo caso a quelli di centro-sinistra — che poi spesero quella delega come hanno creduto, a prescindere da quella che era una sorta di impegno sottoscritto con il popolo italiano, emiliano-romagnolo.

È quindi evidente che, dal punto di vista formale, si sarebbe potuto disattendere quella indicazione, proprio perché si trattava solo di ciò. Credo che il ministro confermerà questa ovvia considerazione, per la quale non bisogna certamente scomodare dei costituzionalisti. È pacifico — lo ha detto Calderisi e lo ripeto io — che nel caso di specie non si è trattato dell'elezione del presidente, ma soltanto della indicazione dello stesso. Era un'indicazione, a nostro avviso, impegnativa dal punto di vista politico e morale, ma non lo poteva essere da quello giuridico ed istituzionale. Tant'è che non lo è stata!

Dove nasce, a nostro avviso, il momento dell'impegno giuridico ed istituzionale? Nel momento in cui i partiti — sempre loro! — attraverso i loro consiglieri regionali decidono di avallare quella scelta del corpo elettorale emiliano-romagnolo, nel momento nel quale viene costituita la giunta emiliano-romagnola e quando si procede all'elezione del presidente della regione. Al limite, quest'ultimo poteva anche non essere quello indicato dal popolo elettore emiliano-romagnolo.

Sono assolutamente convinto del fatto che lo « strappo » non si sia verificato prima ma dopo. Prima vi è stato uno « strappo » di carattere politico e morale nel non aver mantenuto fede agli impegni assunti con quella indicazione di candidatura. Non si è trattato, però, di uno strappo giuridico istituzionale perché que-

st'ultimo si è verificato quando il consiglio regionale — espressione in questo caso dei partiti di centro sinistra — votò una giunta e soprattutto un presidente della regione che, in quel caso, era lo stesso che era stato indicato dai partiti di centro sinistra. Soltanto a quel punto si poteva applicare l'articolo 8 della legge regionale richiamata nelle interpellanze presentate dai colleghi Calderisi, Giovanardi, dal sottoscritto ed altri. Soltanto in quel momento, e non prima, ripeto, si sarebbe dovuto ritenere vincolante l'articolo 8.

È allora fuorviante che si dica che la legge elettorale regionale non prevedeva l'elezione del presidente. Questo lo sappiamo benissimo; tuttavia, quella legge prevedeva una norma di salvaguardia in funzione della quale se la crisi del governo regionale fosse subentrata nel primo biennio, in quel periodo vi sarebbe stato un automatico scioglimento del consiglio regionale, con l'obbligo di indire una nuova elezione regionale per garantire la stabilità e la governabilità, per impedire i cosiddetti « ribaltoni » di berlusconiana memoria che si sono verificati anche a livello nazionale, per impedire, in sostanza, che quel governo, insediato a livello regionale, potesse essere mandato a casa molto presto, in questo caso entro il primo biennio.

Così è stato, signor Presidente, onorevole ministro, perché nel momento in cui si è verificato l'accordo istituzionale a livello regionale, in quel momento finiva per trovare immediata applicazione l'articolo 8 della legge regionale, non prima — chiedo scusa se ripeto un concetto che ritengo importante — perché prima vi era soltanto l'aspetto politico, eventualmente morale (se la morale si sposa con la politica). Dopo, invece, s'impondeva un vincolo di carattere istituzionale, giuridico: nel momento in cui Bersani veniva eletto presidente della regione Emilia-Romagna, in quel momento trovava applicazione l'articolo 8 e in quel momento qualsiasi fosse stata la causa che avesse potuto portare alla crisi la giunta di governo dell'Emilia-Romagna, per qualsiasi motivo si sarebbe dovuto applicare l'articolo 8.

In ordine al caso in questione, vi sono state le dimissioni del presidente Bersani, chiamato a far parte del Governo Prodi in qualità di ministro dell'industria. Tuttavia, non si è trattato di un'uscita di scena isolata che non ha coinvolto la giunta dell'Emilia-Romagna; quell'atto ha creato invece un *vulnus* di fiducia tra consiglio regionale da una parte e giunta emiliano-romagnola dall'altra. Tant'è che vi è stata la possibilità di un rimpasto a livello di giunta; tant'è che vi sono state consultazioni tra i partiti che si riconoscono nella giunta emiliano-romagnola e tant'è che da parte di ogni partito vi sono stati tentativi per ricollocarsi all'interno della giunta in posizione diversa da quella originaria.

Non è pensabile, quindi, sostenere che le dimissioni del presidente Bersani, divenuto ministro della Repubblica, non potessero integrare quella fattispecie che mi sembra sia molto chiaramente delineata dal citato articolo 8. Abbiamo avuto le dimissioni del presidente Bersani, abbiamo avuto la crisi della giunta e la rielezione di un nuovo presidente, quindi la legittimazione della nuova giunta.

A questo punto non si riesce a comprendere in base a quale meccanismo logico-giuridico si possa pensare che per altre fattispecie si sarebbe dovuto ricorrere al rinnovo del consiglio regionale per l'elezione del nuovo presidente, mentre nel caso di specie tutto questo non avrebbe potuto e dovuto portare, così come non ha portato, ad alcuna conseguenza giuridico-politica.

In realtà, la conseguenza giuridico-politica sarebbe stata soltanto una: a seguito delle dimissioni di Bersani e della crisi della giunta, essendo intervenuta nel biennio, si sarebbe dovuto arrivare ad elezioni regionali anticipate con lo scioglimento del consiglio. Non essendosi ciò verificato, l'unica conseguenza è stata che i partiti si sono appropriati di un potere che la legge non prevedeva, si sono comportati come se quel vecchio parere del Governo Dini non ci fosse mai stato, si sono in sostanza comportati come si comportano coloro che pensano di poter operare all'interno delle istituzioni come se queste ultime non ap-

partenessero ai cittadini ma soltanto ai partiti o ad alcuni di essi (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali ha facoltà di rispondere.

FRANCO BASSANINI, Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali. Signor Presidente, risponderò alle interpellanze all'ordine del giorno con particolare riferimento alla mia competenza di ministro per gli affari regionali.

Ritengo innanzitutto che si debba tornare al tenore delle disposizioni della cui interpretazione ed applicazione si discute nelle interpellanze presentate dagli onorevoli deputati.

L'articolo 8 della legge n. 43 del 1995 recita testualmente: « 1. Se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi » — sottolineo questo aspetto — « il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio ».

Recita inoltre l'articolo: « 2. Con proprio decreto, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica dichiara che si è verificato il presupposto previsto dal comma 1 per la riduzione della durata in carica del consiglio regionale ».

Tale disposizione, come gli onorevoli interpellanti sanno, ha suscitato perplessità e critiche in dottrina. Si sono infatti sottolineate le difficoltà e le ambiguità interpretative; nelle stesse interpellanze e nel « parere Frattini » espresso durante il Governo Dini — e citato nelle interpellanze — viene riportata l'opinione di un commentatore che parla di « eccesso di genericità della previsione dell'articolo (...) essendo tutt'altro che univoca la determinazione dei casi in cui il rapporto fiduciario sia comunque posto in crisi ». In proposito, nota il documento Dini-Frattini: « con la conseguenza che la sua sussistenza » — cioè del rapporto fiduciario — « è rimessa in pratica al discrezionale (ma ampio) apprezzamento del Governo e del Presidente della Repubblica ». Come dicevo, in questo caso è stato citato un commentatore.

Altri commentatori hanno addirittura espresso perplessità sulla costituzionalità di tal disposizione. La verità è che — come i colleghi ricorderanno per aver partecipato al lavoro di elaborazione e alla discussione della legge elettorale n. 43 del 1995 — il legislatore era tenuto a rispettare i vincoli derivanti da due disposizioni costituzionali: l'articolo 122, ultimo comma, il quale afferma: « Il presidente ed i membri della giunta sono eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti »; e l'articolo 126, il quale indica tassativamente quali siano i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale.

Per tali ragioni il legislatore non ha previsto e non avrebbe potuto prevedere l'elezione diretta del presidente della regione con conseguente scioglimento del consiglio regionale in caso di sfiducia o di rottura del rapporto fiduciario tra il consiglio ed il presidente della regione.

Ricordo, fra l'altro, che alcuni colleghi, che siedono nei banchi di fronte a me, avanzarono, in una pregiudiziale di costituzionalità, il dubbio che già la configurazione della legge, che si stava in quel momento discutendo ed approvando, potesse ritenersi in contrasto con il disposto dell'articolo 122 della Costituzione.

L'Assemblea, respingendo quella pregiudiziale di costituzionalità, espresse diverso parere, ma naturalmente affermò che il tenore della legge elettorale regionale doveva ritenersi conforme ai principi costituzionali e doveva anche interpretarsi in coerenza con quei principi.

Questo è il quadro normativo. Si tratta ora di vedere se le dimissioni del presidente di una giunta dovute alla sua nomina a ministro della Repubblica, permanendo immutata la coalizione maggioritaria espressa dal risultato elettorale e che ha dato luogo all'elezione di quel presidente e di una giunta subito dopo l'elezione e la costituzione del consiglio, integrino il presupposto per la riduzione a due anni della durata in carica del consiglio regionale. Se quelle dimissioni integrassero questo presupposto, il consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, non oggi, ma nella primavera dell'anno prossimo, do-

vrebbe essere sciolto e si dovrebbe dar luogo alle elezioni ed alla formazione di un nuovo consiglio regionale.

Gli onorevoli interpellanti hanno dedicato molto spazio — di ciò li ringrazio — ad un parere espresso dall'ufficio che oggi rappresento, firmato dal mio predecessore, il ministro Frattini, del quale ho massima stima; vedremo tra pochi minuti se l'interpretazione che ne danno è coerente con il tenore di questo parere. Vorrei però ricambiare l'onore di questa lunga citazione con un'altra citazione, quella di un esponente del Polo della libertà, di cui dirò il nome successivamente.

« La legge elettorale 1995, n. 43, è stata chiamata anche "Tatarellum" per analogia con un'altra funesta legge elettorale, » — cito tra virgolette, non sono parole mie — « questa nazionale, detta "Mattarellum". Queste due leggi, indecorose ed indegne di un paese civile, traggono i loro soprannomi dai due deputati che le hanno proposte. Due leggi prodotte dalla vecchia e mai spenta mentalità dell'opportunistica mediazione e dell'intrallazzo levantino ». Sono parole dell'esponente del Polo che sto citando.

« Credo che i colleghi consiglieri siano consapevoli di ciò e che tutti auspichino una nuova legge corretta, logica, efficiente; una legge, soprattutto, che dovrebbe essere scelta da noi, dal consiglio regionale stesso, secondo i criteri del federalismo, non imposta da uno statalismo elefantino e torbido. Tuttavia, fino a quando non vi sarà una nuova legge, è alla vecchia che noi dobbiamo fare riferimento.

Ora, qual è il senso dell'articolo 8 di cui tutti i giornali hanno parlato senza capirlo, il più delle volte? Questo articolo richiede lo scioglimento del consiglio regionale nel caso in cui nei primi 24 mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta sia comunque posto in crisi. Appare evidente che la finalità esplicita di questo articolo è quella di impedire il cosiddetto "ribaltone", sport nazionale assai diffuso. Se cambia la maggioranza, tutti a casa, perché sia l'elettore a decidere. L'analogia evidente è quella con i consigli comunali e

provinciali, anch'essi soggetti alla medesima logica, ma con una differenza essenziale: in comune ed in provincia sono i cittadini che eleggono il sindaco ed il presidente; in regione i cittadini lo indicano soltanto, dato che l'articolo 122 della nostra Costituzione stabilisce che il presidente della giunta e gli assessori sono eletti dal consiglio tra i suoi componenti e di ciò vi è conferma nel dettato stesso dell'articolo 8, che non parla del venir meno del rapporto tra elettori e giunta, ma tra consiglio e giunta.

Si dirà tuttavia che c'è un parere dell'onorevole Dini, — in realtà del ministro Frattini — allora Presidente del Consiglio dei ministri, il quale interpretava estensivamente l'articolo 8, forse senza aver capito che quell'avverbio "comunque" non significa in ogni caso, ma significa in ogni caso in cui venga meno la fiducia. E credo che fosse naturale che l'interpretazione dell'articolo 8, che vuole impedire il "ribaltone", fosse richiesta all'onorevole Dini che del "ribaltone" è maestro indiscusso, tanto da avere ormai scalzato quel primato che fu dell'onorevole Bossi. Ma un parere, anche quando sia serio, non è in alcun modo una legge ed eccoci allora alla domanda: si è rotto il rapporto di fiducia tra consiglio e giunta ? »

GIUSEPPE CALDERISI. Sì.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. « Credo di no. Anzi, lasciatemi dire che purtroppo non si è rotto. Non sono le dimissioni del presidente della giunta — peraltro obbligate dall'articolo 122 della Costituzione — che fanno cessare un rapporto; un rapporto che solo in consiglio può essere posto in crisi, come peraltro prevede il nostro statuto regionale. Ora, ciò non è avvenuto. Nella nostra regione la maggioranza, anche grazie alla generosa disponibilità dei compagni di strada, è una maggioranza solida; per trovare maggioranze più solide della nostra bisogna attraversare l'Adriatico verso l'Albania o la Bulgaria. Alla domanda se le dimissioni del presidente Bersani rientrano nel caso

contemplato dall'articolo 8 credo che si debba rispondere negativamente. Dopo un anno di governo, dei tre candidati alla presidenza eletti in consiglio, due se ne sono andati (uno al Senato e uno al Governo); resto — dovete accontentarvi — io soltanto come terzo ad aver avuto l'indicazione da parte dell'elettorato. Ma sappiamo bene che tale indicazione non basta, dato che il consiglio solo con un atto politico rispettoso della maggioranza espressa dall'elettorato può dare la fiducia al presidente della giunta. Voterò dunque l'accoglimento delle obbligatorie dimissioni del presidente Bersani, al quale formulo migliori auguri », eccetera, eccetera.

Questo è l'intervento in consiglio regionale reso esattamente dal professor Morra, che veniva prima ricordato dall'onorevole Berselli; era il candidato, il capolista della lista regionale del Polo della libertà ...

GIUSEPPE CALDERISI. Ma non è il Vangelo !

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Certo, non è il Vangelo !

FILIPPO BERSELLI. Non è il presidente della Corte costituzionale, il professor Morra, nonostante la fiducia che abbiamo in lui !

PRESIDENTE. Per favore, onorevole Berselli, evitiamo i colloqui !

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Gli onorevoli colleghi hanno il diritto di replicare successivamente ! Conservino ...

PRESIDENTE. Mi scusi, signor ministro ! La prego di non raccogliere le interruzioni. L'onorevole Berselli ha facoltà di replicare dopo l'intervento del ministro !
Proseguia pure, senatore Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Non è Vangelo — dicevamo — come niente è Vangelo in uno Stato democratico e laico.

Questa è l'opinione del professor Morra; opinione che credo abbia qualche importanza ...

GIUSEPPE CALDERISI. È paura, non parere!

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Credo che abbia una qualche importanza, visto che gli onorevoli colleghi hanno posto la questione non solo sotto il profilo dell'interpretazione della legge, ma anche sotto il profilo politico. Il Governo non ha alcuna ragione per entrare nel merito dello scontro politico che si è determinato; penso che ciò riguardi la regione Emilia-Romagna e le sue forze politiche.

Mi sembrava che a questo fine, comunque, accanto alla lunga citazione del parere del ministro Frattini, fosse utile riportare l'opinione di chi ha rappresentato — e lo ricordava il collega Berselli — nel corso della competizione elettorale per l'appunto l'avversario del presidente Bersani. Rinvio alle considerazioni che in precedenza il collega Berselli ha svolto e che danno valore a questo rilievo.

Siamo di fronte ad una disposizione la cui *ratio* sembra evidente. Voglio innanzitutto — poiché questo è stato l'oggetto centrale delle interpellanze, o almeno di quella presentata dall'onorevole Calderisi — rileggere la definizione che della *ratio* dell'articolo 8 della legge n. 43 del 1995 il parere del ministro Frattini dà: « La *ratio* dell'articolo 8 è quella di costituire un deterrente grazie alla sanzione della durata in carica del consiglio nei confronti di cambiamenti di coalizioni realizzate nel consiglio e non sottoposti al vaglio del corpo elettorale. È una norma "antiribaltone" ». Nel caso specifico che riguardava la regione Molise (con una situazione diversa da quella che stiamo oggi esaminando), il parere Frattini notava che « nel caso in questione non si assiste ad un cambiamento della composizione politica della maggioranza ». Non si assiste, dunque, ad un cambiamento della composizione politica della maggioranza: sembrerebbe doversene derivare che il criterio

che dobbiamo usare è verificare se nel caso della regione Emilia-Romagna si assista ad un cambiamento della composizione politica della maggioranza.

Qual è la *ratio* di questa norma? È quella di impedire, o meglio sanzionare, in funzione di stabilità della coalizione, cambiamenti di maggioranza nel corso del primo biennio? O è anche quella di « ossificare » la composizione e la struttura della giunta? In altri termini (uso parole del rapporto dell'ufficio legislativo della regione Emilia-Romagna che ricordava il collega Calderisi), essa garantisce la durata della coalizione, è un deterrente contro il cambiamento della stessa, oppure mette in crisi anche la stabilità di una coalizione al verificarsi di eventi che non comportano un cambiamento di maggioranza, che non mettono in crisi il rapporto di fiducia tra il consiglio e la giunta espresso dalla permanenza di una coalizione politica, ma che sono determinati da altre vicende sotto questo profilo non rilevanti?

Lo stesso parere Frattini ricordava alcuni passaggi dei lavori preparatori. Non darei tutto questo valore ad un parere espresso dagli uffici del dipartimento per gli affari regionali se non fosse citato dagli onorevoli interroganti come elemento a favore della tesi che essi prospettano. Ricorda il parere Frattini che il sottoscritto, in altra veste, sottolineò nel corso dei lavori preparatori che la norma in questione si riferisce solo ad un « cambio di maggioranza ». Si riporta un passaggio della pregiudiziale di costituzionalità sottoscritta dai deputati Dotti, Calderisi e Vito, che si riferiva alle dimissioni del presidente e dei membri della giunta, alla loro revoca o al voto di sfiducia nei loro confronti « qualora motivati dal venir meno della maggioranza consiliare costituitasi a seguito dell'assegnazione dei seggi conseguiti dalla lista regionale come premio di governabilità ». Non si tratta, dunque, di ogni caso di dimissioni, ma di dimissioni motivate dal venir meno della maggioranza consiliare.

Sempre il parere Frattini, con un rilievo interpretativo che credo debba essere condiviso, aggiunge che « l'articolo 8 do-

vrebbe comunque essere interpretato restrittivamente, visto che esso, nonostante l'accortezza del legislatore nell'evitare di usare il termine 'scioglimento', sembra costituire un'ipotesi di destituzione dell'organo consiliare che si aggiunge a quelle previste dall'articolo 126 della Costituzione». Di conseguenza, bisogna esercitare molta prudenza nelle interpretazioni estensive dell'articolo 8 per il rischio di determinare una violazione del disposto dell'articolo 126 della Costituzione, che indica tassativamente i casi di scioglimento.

Nella parte citata dall'onorevole Calderisi nell'illustrazione dell'interpellanza è vero che Frattini fa riferimento alle dimissioni e alla decadenza dalla carica per qualsiasi causa del presidente della giunta, ma questo concetto è inserito in un periodo che va letto integralmente. Si legge: «Pertanto, riassuntivamente e sinteticamente, la fattispecie prevista dall'articolo 8 della legge n. 43 del 1995 sembra poter trovare applicazione nel caso in cui durante il periodo di ventiquattro mesi vi sia 'comunque'» — segue una parentesi con l'indicazione di una serie di ipotesi — «una crisi nel rapporto fiduciario tra consiglio e giunta regionale».

GIUSEPPE CALDERISI. Leggi anche la parentesi!

FILIPPO BERSELLI. Dimissioni...!

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Certo! La parentesi è quella di cui ho già parlato e riguarda la mozione di sfiducia, la questione di fiducia non accolta, le dimissioni, la decadenza dalla carica per qualsiasi causa, in quanto siano espressione di una crisi nel rapporto fiduciario tra consiglio e giunta.

Si legge ancora: «Diversa si appaleserebbe la situazione nella quale — permanendo il 'contratto di maggioranza' all'interno del consiglio — si proceda a sostituzioni e/o integrazioni nell'organo collegiale della giunta regionale». Si tratta dell'ipotesi, riguardante la regione Molise, che nel

caso in questione era oggetto di discussione.

Di conseguenza a me pare che anche il parere Frattini, nella sostanza, dia la medesima interpretazione che, sia pure in termini non altrettanto analitici e tecnici dal punto di vista giuridico, ha dato nell'intervento citato il consigliere Morra, ex capolista del Polo delle libertà nella regione Emilia-Romagna, ossia che la *ratio* di questa disposizione stia nel sanzionare ogni rottura del rapporto fiduciario tra giunta e consiglio, cioè della coalizione maggioritaria che si è formata all'inizio della legislatura consiliare, normalmente in coerenza con l'indicazione di voto espressa dagli elettori e che, come tale, viene garantita nella sua stabilità, e sanzionata se tale stabilità viene meno, attraverso la rottura del rapporto di fiducia tra consiglio e giunta.

Non si può far dire alla disposizione dell'articolo 8 più di quello che dice. Vi sono una serie di ipotesi in cui è evidente che rottura non c'è. Prendiamo il caso della morte improvvisa del presidente della giunta regionale. La coalizione politica sopravvive, esprime un nuovo presidente della giunta regionale e sarebbe contro la *ratio* della disposizione dell'articolo 8 pensare che in questo caso si debba sanzionare il consiglio e la sua maggioranza, che permane e garantisce stabilità in coerenza con la volontà degli elettori.

Se è sincera e costruttiva, allora comprendo il senso della preoccupazione degli interpellanti (almeno, spero sia questa la loro preoccupazione) circa la possibilità di aprire, in questo modo, la strada ad aggiramenti della disposizione dell'articolo 8, quali si potrebbero avere attraverso l'elezione o nomina del presidente di una giunta regionale ad altri incarichi in modo — per così dire — da liberare la carica di presidente regionale e consentire la formazione di nuove maggioranze, sia pure senza incorrere nella sanzione prevista dall'articolo 8 della legge n. 43 del 1995. A tale proposito si può osservare in punto di fatto (e quando si danno interpretazioni di questo genere, ovviamente rileva anche il fatto) che la nomina di un presidente di

regione a ministro nel Governo nazionale non può in alcun modo configurarsi come un espediente per aggirare la disposizione di legge; in punto di diritto si può osservare che, ancora una volta, nei confronti di questi possibili espedienti vale fare riferimento al preciso tenore di questa disposizione. Se tale espediente venisse utilizzato per mascherare una rottura del rapporto fiduciario e, quindi, una rottura della coalizione della maggioranza che dà luogo alla formazione di una maggioranza in tutto o in parte diversa, non c'è dubbio che a questo punto dovremmo ritenere verificato il presupposto previsto dall'articolo 8 per lo scioglimento anticipato (o meglio, a rigore, per la riduzione a due anni) della durata in carica del consiglio regionale. Ma se non fosse così, sarebbe allora contraddittorio con la stessa *ratio* dell'articolo 8 ritenere che le dimissioni presentate per qualsiasi causa, anche non attinente alla rottura del rapporto fiduciario tra consiglio e giunta cui fa riferimento la disposizione, o la decadenza dalla carica intervenuta per qualsiasi causa, anche non attinente alla rottura del rapporto fiduciario tra consiglio e giunta (ho ricordato il caso del decesso del presidente della regione), debbano configurare la eccezionale riduzione a due anni della permanenza in carica del consiglio regionale. Per tutte queste ragioni e dunque anche sulla base di una lettura attenta del rapporto del ministro Frattini, penso che la conclusione debba tranquillamente e serenamente essere quella volta ad una rigorosa applicazione dell'articolo 8 della legge n. 43 ritenendo che, nel caso specifico, non essendosi verificata la rottura del rapporto fiduciario tra consiglio e giunta e permanendo al governo della regione la medesima coalizione, la medesima maggioranza espressa dagli elettori e costituitasi all'inizio della vita del consiglio regionale con la formazione della giunta Bersani, non vi sia alcuna ragione per ritenere che si sia verificato il presupposto previsto dalla legge per la riduzione a due anni della durata in carica del consiglio regionale.

PRESIDENTE. L'onorevole Vito ha facoltà di replicare per l'interpellanza Calderisi n. 2-00007, di cui è cofirmatario.

ELIO VITO. Signor Presidente, innanzitutto vorrei ricordare in quest'aula al ministro Bassanini, che fu protagonista della vicenda dell'approvazione di quella legge elettorale, che a tale approvazione si giunse — con le conseguenze che vedremo — dopo che le forze politiche le quali hanno presentato le interpellanze di stamane ebbero verificato e subito il fallimento del tentativo di condurre in atto una vera e propria modifica degli articoli 126 e 122 della Costituzione la quale consentisse di procedere all'elezione diretta del presidente della regione da parte dei cittadini. Pertanto, il nostro atteggiamento di fronte alla legge elettorale regionale ed alla norma di cui all'articolo 8 era chiaramente volto a denunciare come quella modifica, per quanto potesse essere motivata da buon senso e da buona volontà, fosse chiaramente insufficiente ed inadeguata a rispondere all'esigenza di riforma che noi ritenevamo e riteniamo primaria, la quale deve tendere a condurre nella mani dei cittadini il potere di eleggere i presidenti delle regioni, oltre che il Capo del Governo, sottraendolo ai partiti. È questo, quindi, il contesto in cui fu approvata quella norma. Vi fu chi, come l'attuale ministro Bassanini, di fatto si oppose con molti strumenti (utilizzando anche le resistenze che poi furono chiaramente manifestate in Assemblea dalla lega) all'approvazione di una riforma che consentisse di utilizzare quella scadenza nel nostro paese per introdurre davvero dei principi federalisti e per stabilire l'elezione diretta del presidente della regione e vi fummo noi che evidenziammo come, a quel punto, la semplice modifica della legge elettorale regionale dovesse muoversi all'interno del cammino rigido previsto dall'articolo 126 della Costituzione e quindi fosse insufficiente. Ma insufficiente rispetto a che cosa? Noi denunciavamo — e lo facciamo ancora — due rischi, tuttora presenti e che purtroppo sono diventati rapidamente realtà, in maniera ancora più tempestiva

di quanto potessimo temere. Vi era innanzitutto il rischio che si verificasse un vero e proprio "ribaltone" politico, ossia che il consiglio regionale potesse esprimere un presidente esponente di una maggioranza politica diversa da quella che aveva vinto le elezioni. Ma vi era anche un secondo rischio, signor Presidente, per noi non meno grave: quello, cioè, che gli stessi partiti che avevano vinto le elezioni, la stessa maggioranza e lo stesso partito di maggioranza assoluta o relativa potessero, in consiglio regionale, eleggere un presidente diverso, cioè cambiare il candidato. In tal modo non si sarebbe attuato un "ribaltone" politico, un cambio di maggioranza, ma si sarebbe tradita la volontà degli elettori. È possibile, infatti, che ci si presenti agli elettori con un candidato di facciata, grazie al quale si raccolgono magari i suffragi e si vincono le elezioni, dopo di che in consiglio regionale si cambia il candidato e se ne elegge un altro. In questo caso, a nostro parere si verifica comunque un tradimento della volontà degli elettori, ossia un evento che deve rientrare nella previsione dell'articolo 8.

L'articolo 8 infatti, ministro Bassanini (lasciamo perdere i diversi pareri che qui ognuno può citare ancora di fresca dottrina), parla non di rottura del rapporto fiduciario — come ella ha più volte detto — ma di rapporto fiduciario che comunque è posto in crisi. Come si sostanzia il rapporto fiduciario fra consiglio e giunta? Tale rapporto fiduciario si sostanzia nelle dichiarazioni sui giornali, nelle dichiarazioni politiche oppure in atti concreti? A nostro avviso l'atto in cui si sostanzia il rapporto fiduciario è il momento in cui il consiglio regionale elegge il presidente, la giunta. Da qui denunciavamo con nostri strumenti procedurali (pregiudiziali di costituzionalità) che quanto previsto dall'articolo 8 era insufficiente; è evidente infatti che l'articolo 8 tutela solo la fase che va dall'elezione del presidente da parte del consiglio regionale ai due anni successivi; non tutela il fatto che in quel momento il consiglio regionale può già eleggere un presidente di giunta diverso da quello indicato dagli elettori. Per questo, ministro

Bassanini, ritenevamo e riteniamo comunque insufficiente l'articolo 8.

Qui siamo in un caso all'interno del quale viene violato l'articolo 8 proprio per la crisi del rapporto fiduciario. Perché l'articolo 8, che tutela solo la fase che va dal momento dell'elezione del presidente della giunta da parte del consiglio regionale ai due anni successivi, in questo caso è stato messo in crisi perché il rapporto fiduciario è venuto meno con le dimissioni del presidente della giunta regionale per una situazione di incompatibilità.

La prova che siamo di fronte ad una vera e propria crisi del rapporto fiduciario è dipesa dal fatto che il consiglio regionale ha dovuto eleggere un nuovo presidente, instaurando così un nuovo rapporto fiduciario con il nuovo presidente della giunta e con la nuova giunta. Siamo quindi pienamente all'interno della disposizione prevista dall'articolo 8; non occorrono esposizioni giuridiche, interpretazioni o letture politiche che comunque potremmo dare in quanto siamo pienamente all'interno della disposizione dell'articolo 8. Per questo, quanto è accaduto in Emilia-Romagna, un po' nella disattenzione generale e gravemente provocato dal Governo (ma su questo torneremo più avanti), è particolarmente grave. Ci sono nuovi casi che si affacciano al nostro orizzonte (l'onorevole Calderisi ha già fatto riferimento a quello della regione Lazio). Ebbene noi riteniamo che l'articolo 8 di per sé non tuteli automaticamente dal "ribaltone" e dal fatto che i partiti possano scegliere un presidente diverso (abbiamo infatti già detto che nella prima seduta possono votare un altro candidato) e che l'articolo 8 tuteli solo il fatto che nei 24 mesi il rapporto fiduciario tra il consiglio regionale e quel presidente eletto deve essere un rapporto fiduciario rafforzato. Ebbene noi diciamo che proprio in questo caso si è verificata una crisi del rapporto fiduciario che avrebbe dovuto portare non alle elezioni oggi ma, come sappiamo, alla scadenza anticipata del rinnovo del consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.

Vi è poi, presidente, una domanda politica che intendiamo rivolgere e che ab-

biamo rivolto al Governo con le nostre interpellanze. Perché non sono stati nominati ministri il sindaco Bassolino, il sindaco Bianco o il sindaco Rutelli e perché invece è stato nominato ministro il presidente Bersani? Perché si parla di nominare alla carica prestigiosa di membro del consiglio di amministrazione della RAI il presidente Badaloni? Perché il Governo Prodi, il PDS emiliano, avendo ragionevolmente diritto a designare un proprio ministro all'interno della compagine governativa ha scelto il presidente della giunta regionale? Il punto è tutto qui!

Noi riteniamo che il titolare di quella elezione debba essere — a maggior ragione con la nuova legge elettorale e a seguito di una modifica costituzionale — il popolo! Il Governo Prodi ritiene invece di essere esso stesso titolare di quel potere di elezione. Per il PDS emiliano non è titolare l'elettorato della regione Emilia, che ha scelto quel candidato e che ha votato quell'indicazione, non è titolare il consiglio regionale ma lo è il partito, così come accadeva con il vecchio sistema proporzionale; come accadeva con la tanto criticata, anche oggi giustamente dal segretario del PDS D'Alema, proporzionale in Sicilia; ma evidentemente in Emilia-Romagna ci si comporta come non si vuole che ci si comporti in Sicilia. Coerenza e ragionevolezza avrebbero voluto che il PDS emiliano e il Governo Prodi avessero scelto un altro ministro, un altro esponente — ce ne sono tanti! — di quella regione, di quel partito da chiamare al Governo. Non si chiama Rutelli, non si chiama Bassolino, non si chiama Bianco, perché si sa che quella elezione appartiene ai cittadini più che ai partiti, non solo per il fatto che avrebbe comportato automaticamente l'elezione del nuovo sindaco ma perché si sa che quell'elezione appartiene al popolo e non al partito. Nel caso, invece, della elezione del presidente della giunta regionale l'interpretazione del PDS è tale per cui quella carica apparterrebbe alle segreterie di partito che possono procedervi attraverso designazioni interne, indipendentemente dalla indicazione fornita dagli elettori al momento del voto.

Ciò significa, Presidente, e concludo, che prendiamo atto che con questo modo di procedere — con la nomina a ministro del presidente della giunta regionale Bersani e con il successivo atteggiamento del Governo che non ha difeso l'articolo 8 — entra subito in crisi la proposta della maggioranza politica in tema di riforme istituzionali. A questo punto le perplessità che avevamo adombrato nel dibattito sulla legge elettorale regionale in ordine ad una semplice indicazione al posto della elezione diretta del presidente della regione hanno trovato, purtroppo, una evidente e chiara conferma nell'atteggiamento del Governo e del PDS in Emilia.

Noi riteniamo che ad uscire indebolita da questa vicenda sia proprio la proposta politica dell'Ulivo, della maggioranza, di procedere anche a livello nazionale ad una riforma che preveda semplicemente l'indicazione del candidato. È evidente, infatti, ministro Bassanini, che il rapporto fiduciario non è messo in crisi in caso di morte, ma qui stiamo parlando di qualcosa di diverso, di una scelta politica operata dal Governo e cioè quella di chiamare alla carica di ministro il presidente di una regione, ritenendo quindi che il detentore della titolarità di quella elezione sia il PDS e non il popolo emiliano.

Presidente, ci dichiariamo insoddisfatti della risposta fornita dal Governo in ordine a questa vicenda e siamo anche preoccupati perché la nostra insoddisfazione riguarda una interpretazione ed una prassi politica che si instaura per la prima volta dopo l'indicazione del popolo. Temiamo che questa vicenda possa avere ripercussioni anche sul cammino delle riforme a livello nazionale (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale e del CCD-CDU*).

PRESIDENTE. L'onorevole Giovanardi ha facoltà di replicare per la sua interpellanza n. 2-00011.

CARLO AMEDEO GIOVANARDI. Presidente, non utilizzerò tutto il tempo a mia disposizione, perché desidero associarmi a quanto ha appena detto il collega Vito.

Credo che dalla risposta del ministro Bassanini sia emerso chiaramente un dato che ha una forte valenza politica in ordine al cammino delle riforme istituzionali di questi anni.

Nel nostro ordinamento, come è noto, il sindaco dei paesi con meno di 15 mila abitanti, quello delle grandi città ed il presidente della provincia sono eletti direttamente dai cittadini. È stato ricordato che nella scorsa legislatura non è stato possibile approvare una norma analoga per il presidente della giunta regionale a causa della opposizione parlamentare attivata particolarmente dal partito democratico della sinistra. Nel contempo si è svolto un dibattito molto vivo in ordine alla possibilità di arrivare a dare comunque forza alle indicazioni dei cittadini, sia per quanto riguarda le regioni sia per quanto riguarda il Governo nazionale.

La risposta del ministro Bassanini costituisce la riprova, in una circostanza solenne qual è la risposta ad una interpellanza parlamentare, che nel momento in cui si proponevano queste soluzioni si scherzava e comunque si lasciava spazio ad una doppiezza interpretativa che dava per scontate dal punto di vista politico soluzioni che si era pronti a svuotare di contenuto sia giuridicamente, sia politicamente, sostenendo, come oggi ha fatto il rappresentante del Governo, che la scelta operata dai cittadini di una maggioranza e di un uomo che la rappresenta non regge alla prova di una componente di quella stessa maggioranza che voglia annullarla perché, per convenienza di partito, ritiene di dover utilizzare diversamente il candidato eletto e di giungere, attraverso una nuova fiducia consiliare, alla elezione di una nuova giunta e di un nuovo presidente della stessa, diverso da quello eletto a seguito di un duello democratico tra candidati che rappresentavano davanti all'opinione pubblica un certo modo di incarnare programmi ed orientamenti per la gestione della regione. Anche l'anno scorso c'era stata una novità rilevante rispetto al passato, per quel che concerne le regioni, con lo scontro tra Michellini e Badaloni nel Lazio, con quelli tra Masi e Formigoni in

Lombardia e fra Morra e Bersani in Emilia. Fondamentale in quegli scontri era stata la personalizzazione degli stessi con l'indicazione dell'uomo che avrebbe dovuto guidare la regione.

La risposta del Governo mi sembra sgombri il campo da un equivoco di fondo: quello di credere che si potessero adottare delle soluzioni istituzionali attraverso l'indicazione di chi si sarebbe assunta la responsabilità politica e morale di guidare le coalizioni. Ebbene, questa è una truffa politica vera e propria, un artificio che non è diretto ad andare incontro alle esigenze degli elettori, ma a svuotare l'indicazione resa dagli stessi e ad avere le mani libere rispetto ad ogni tipo di soluzione che si intenda successivamente adottare. L'indicazione degli elettori non viene ritenuta vincolante e ciò vale non solo per le regioni, ma anche per il Governo nazionale.

GIUSEPPE CALDERISI. Prodi è preoccupato !

CARLO AMEDEO GIOVANARDI. Credo che Prodi non sia preoccupato oggi, ma è chiaro che, alla luce di quanto ho detto, una simile impostazione delegittima l'indicazione di Prodi come Presidente del Consiglio perché, nell'interpretazione data dal Governo, il Presidente del Consiglio viene ridotto al rango di un Presidente del Consiglio della prima Repubblica.

Alla luce della risposta fornitaci dal Governo, le innovazioni apportate dal Presidente della Repubblica all'inizio di questa legislatura, il quale nello svolgimento delle consultazioni ha dato per scontato che si ragionasse in termini di poli, e gli strappi e le forzature che si sono registrati nel corso della formazione del Governo — non dimentichiamo che fin dal giorno successivo alle elezioni si è visto che chi si considerava Presidente incaricato lavorava intorno alla lista dei ministri — appaiono inaccettabili rispetto alla realtà. Questa infatti viene ricondotta al semplice gioco parlamentare, nell'ambito del quale sono possibili scelte diverse di uomini e di coalizioni. In tal modo si compie un passo indietro rispetto alle posizioni assunte nel

dibattito concernente il rafforzamento del potere dei cittadini per quanto attiene alla scelta delle coalizioni e di coloro che le rappresentano.

Mi considero pertanto insoddisfatto della risposta del Governo sia per quanto attiene all'interpretazione data dell'articolo 8 sia per il contenuto inquietante della risposta stessa. Tale risposta, da un lato è inquietante, ma dall'altro è utile perché consente ai gruppi presenti in Parlamento di aprire gli occhi circa le soluzioni di riforma istituzionale che potrebbero essere prospettate. Infatti, sappiamo già da oggi che queste non vengono proposte per dare una risposta sicura e costruttiva ai problemi esistenti, rafforzando il potere del cittadino in ordine alla scelta di chi deve governare, bensì al fine di dare risposte pasticciate dal momento che le decisioni prese possono essere svuotate del loro contenuto in qualsiasi momento, non trattandosi di decisioni dei cittadini bensì dei partiti (*Applausi*).

PRESIDENTE. L'onorevole Berselli ha facoltà di replicare per l'interpellanza Fini 2-00035, di cui è cofirmatario.

FILIPPO BERSELLI. Signor Presidente, sono preoccupato del contenuto della risposta del ministro perché apre delle prospettive estremamente gravi. Al termine della discussione odierna dobbiamo ritenere codificato il principio in funzione del quale questo benedetto o maledetto articolo 8 della legge n. 43 dà la possibilità di realizzare in concreto una vera e propria presa in giro, per non parlare addirittura di truffa di carattere elettorale nei confronti del popolo italiano. In sostanza, viene codificato il principio in funzione del quale l'indicazione del presidente della regione non ha nessuna efficacia vincolante per il consiglio che viene eletto. Si apre così la strada alla possibilità che una coalizione di partiti possa proporre un candidato-civetta e all'indomani della consultazione elettorale regionale costui possa essere tranquillamente sostituito con il candidato effettivo. Si ha cioè un candidato apparente con la funzione di specchietto

per le allodole in campagna elettorale che poi viene sostituito, nel *plenum* del consiglio regionale eletto, dal candidato effettivo con la funzione di presidente della regione.

È un fatto gravissimo che conferma, come dicevo prima, le perplessità, direi l'opposizione ragionata che anche alleanza nazionale propose nei confronti di ipotesi pasticciate in merito alla riforma della legge elettorale nazionale e soprattutto della Costituzione allorché si prospettava la possibilità di introdurre una quota di presidenzialismo limitata soltanto all'indicazione, e non all'elezione, del *premier*. La risposta del ministro oggi ha dimostrato che le nostre perplessità erano sicuramente fondate e che, se fosse stato dato ingresso a quella riforma, oggi ci troveremo a livello nazionale nelle medesime condizioni in cui ci siamo trovati nella regione Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda la restante parte della risposta del ministro, ci dichiariamo parimenti perplessi e preoccupati perché (concordo con le considerazioni espresse dal collega Vito) c'è una sostanziale differenza — onorevole ministro, lei lo sa bene — tra il decesso e le dimissioni di un presidente. È evidente che il decesso non fa venir meno alcun rapporto fiduciario, a differenza delle dimissioni. L'articolo 8 che lei, signor ministro, ci ha amabilmente letto parla di rapporto fiduciario tra consiglio e giunta, rapporto che non si instaura tra elettori e giunta, come peraltro sappiamo molto bene. Infatti, non appena si è costituito, il consiglio regionale elegge il presidente, esprime cioè questo rapporto fiduciario nel momento più alto e più nobile, quello dell'elezione del proprio presidente.

Pensare che le dimissioni del presidente non facciano venire meno tale rapporto fiduciario ci lascia non soltanto perplessi ma veramente interdetti. Lei, onorevole ministro, sostiene una tesi che vorrei definire abbastanza singolare perché, se non ho capito male, afferma che occorre esaminare caso per caso e verificare se il rapporto fiduciario sia venuto o no a mancare: se in Emilia-Romagna non vi sono

state modifiche di coalizione e la giunta è rappresentata dalla medesima coalizione di partiti, non c'è motivo per ritenere che sia venuto a mancare il rapporto fiduciario tra consiglio, espressione dei partiti della coalizione, e giunta.

Onorevole Bassanini, la sua conclusione porta a risultati che forse lei non aveva sufficientemente valutato. Alla sua risposta di esaminare la questione caso per caso rispondo con un esempio. Mettiamo che un presidente designato, eletto da un consiglio, abbia una crisi di fiducia da parte della maggioranza che lo sostiene e che quindi si trovi l'*escamotage* di riconoscergli una carica incompatibile con quella di presidente della regione che porta all'elezione di un nuovo presidente. Abbiamo le medesime giunte e formazioni politiche che l'appoggiano ed un presidente diverso. In quel caso, è venuto meno o no il rapporto fiduciario? Certo, che è venuto meno; tant'è vero che, per sbloccare la situazione politica, si è giunti alla sostituzione di quel presidente con un altro. È stato sostituito perché non era più gradito alla maggioranza (tant'è che gli è stata riservata una « corsia preferenziale » per fargli assumere una carica incompatibile) da un altro presidente che, invece, è gradito e che ha il rapporto fiduciario con la medesima maggioranza. Ci troveremmo, quindi, con le medesime coalizione, giunta e forze politiche che la sostengono, ma con un presidente diverso. In quel caso - credo che l'onorevole ministro converrà con me - ritengo si sia rotto il rapporto fiduciario!

Affermare, allora, che si dovrebbe esaminare la questione caso per caso, credo che aprirebbe la strada a possibili abusi di carattere interpretativo. Ci potremmo trovare, ad esempio, di fronte ad un presidente amico che rinuncia alla carica per assumerne un'altra; in tal caso si potrebbe affermare che non si è rotto il rapporto fiduciario. Invece, nel caso di un presidente non amico che avesse assunto un'altra carica incompatibile con la precedente, verrebbe considerato rotto il rapporto fiduciario.

Ministro Bassanini, lei converrà con me quando affermo che affrontare il discorso esaminando caso per caso aprirebbe la porta alla discrezionalità e, quindi, alla partigianeria di carattere istituzionale. Nella sostanza, si aprirebbe la strada alla possibilità di abusi, di interpretazioni di parte e finalizzate soltanto ad appoggiare determinate coalizioni che in quel momento governano il paese a livello nazionale.

Non vorrei che - questa è una perplessità che ho - se dovesse verificarsi una situazione analoga in un'altra regione italiana il Governo in carica potesse dare una interpretazione diversa in funzione della differente collocazione politica di quel presidente. Non parliamo più, quindi, di astrattezza della norma che vale per tutti e per tutto, bensì di una disposizione che vale soltanto per qualcuno e per determinati casi. Chi decide se questi casi debbano essere interpretati in un modo o nell'altro? Lei, ministro Bassanini o il Governo Prodi? Nella sostanza, si tratterebbe di una minoranza di fatto del popolo italiano che si è espressa in una maggioranza di carattere maggioritario. Quest'ultimo caso desterebbe grande perplessità anche dal punto di vista della democrazia; infatti, il dibattito in corso - che si è aperto su di una questione che l'opinione pubblica non ha recepito come avrebbe dovuto - apre la strada - lo ripeto - a grandi perplessità in ordine, ad esempio, alle future riforme.

Onorevole Bassanini, al riguardo le dico subito che, se alleanza nazionale era assai poco disponibile ad affrontare un discorso che portasse alla indicazione del *premier*, dopo la discussione odierna non sarà assolutamente mai più disponibile neppure ad esaminarlo in via preliminare, come ipotesi di lavoro o a livello accademico. Non veniteci più a parlare di designazione del *premier* perché, dopo aver ottenuto questa risposta del Governo con riferimento all'Emilia-Romagna, di tali indicazioni non vogliamo più sentire parlare!

Abbiamo un Presidente del Consiglio che è stato eletto in un contesto nel quale si è detto che se avesse vinto il Polo delle

libertà il *premier* sarebbe stato l'onorevole Berlusconi e che, se avesse vinto l'Ulivo — come ha vinto, con il « codicillo » di rifondazione comunista — l'onorevole Prodi sarebbe stato il *premier*. Signor Presidente, posso anche pensare che l'Ulivo governerà il paese nei prossimi cinque anni; ho molti dubbi, però, che il governo dell'Ulivo avrà come presidente l'onorevole Prodi per i prossimi cinque anni.

GIUSEPPE CALDERISI. Da oggi è avvisato!

FILIPPO BERSELLI. Da oggi è un uomo avvisato, allertato ed avvertito di ciò che gli potrà succedere perché, se si è verificato quello che si è verificato con il ministro Bersani, che gli elettori emiliano-romagnoli almeno avevano indicato nella scheda, figuriamoci quello che può accadere all'onorevole Prodi...

GIUSEPPE CALDERISI. Dopo un anno! È avvisato!

FILIPPO BERSELLI. ...che sulla scheda non era stato neppure indicato.

Si tratta, quindi, di un avvertimento che il ministro Bassanini ha indirizzato involontariamente al Presidente del Consiglio, di cui prendiamo atto, ma siamo assolutamente insoddisfatti della risposta fornita alla nostra interpellanza (*Applausi*).

PRESIDENTE. Suspendo la seduta sino alle 19 per il seguito dello svolgimento delle interpellanze e dell'interrogazione all'ordine del giorno.

Ricordo ai colleghi che la Camera è convocata alle 15.

La seduta, sospesa alle 10,45, è ripresa alle 19.

PRESIDENTE. Passiamo all'interrogazione Fini n. 3-00002 (*vedi l'allegato A*).

Il sottosegretario di Stato per le finanze ha facoltà di rispondere.

GIOVANNI MARONGIU, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Signor Presidente, signori deputati, in ordine alle pro-

blematiche rappresentate nell'interrogazione testé enunciata si condividono innanzitutto le preoccupazioni ed i timori manifestati dagli onorevoli interroganti circa la rilevanza dei danni subiti dagli operatori del settore a seguito dell'epidemia che ha interessato i bovini provenienti dalla Gran Bretagna.

Come è noto, il problema è all'attenzione del Governo, il quale non ha mancato di adottare tempestive iniziative volte a fronteggiare l'emergenza. Invero, oltre alla campagna di informazione diretta ad assicurare i consumatori sulla qualità delle carni italiane, sono stati posti in essere, allo scopo di sostenere il mercato, sia interventi pubblici per l'acquisto delle carni sia aiuti finanziari.

Va infatti segnalata al riguardo l'approvazione da parte del CIPE di uno stanziamento di 22,4 miliardi di lire a favore dell'allevamento nazionale nonché la convenzione stipulata tra l'AIMA e l'AIA per l'attuazione del piano carni, con una spesa iniziale di 60 miliardi e 650 milioni di lire. A livello comunitario la Commissione europea ha previsto aiuti straordinari destinati a ridurre i danni economici degli allevatori.

Per quanto concerne in particolare la richiesta di slittamento del termine di scadenza dei versamenti di tributi e contributi nonché della presentazione della dichiarazione dei redditi da parte degli operatori del settore, va osservato innanzitutto che l'adozione di iniziative in tal senso avrebbe effetti negativi non trascurabili sulle entrate dell'erario. Al momento ci appaiono non auspicabili in considerazione dell'equilibrio del bilancio dello Stato.

Ciò detto, non intendiamo certamente sottrarci ad alcuni rilievi tecnici che riteniamo debbano essere tenuti in attenta considerazione proprio perché di tale questione si abbia piena consapevolezza e contezza. Ricordo allora agli interroganti e a questa Assemblea che l'articolo 34 del decreto IVA (faccio esplicito riferimento a questa problematica oggetto dell'interrogazione) già prevede un regime che differenzia l'agricoltura dal resto delle attività

produttive; tiene quindi conto, con il sistema delle medie, degli anni più favorevoli e di quelli meno propizi.

Tengo anche a aggiungere, per distinguere la problematica IVA da quella relativa alla dichiarazione dei redditi, che se è vero, come è vero, che questa crisi ha inciso sui consumi delle carni (forse sarebbe utile, attraverso una riflessione, constatare che se da una parte è diminuito il consumo delle carni bovine, dall'altra sarà stato potenziato il consumo di altri tipi di carne, rendendo così più problematico l'approccio a questa interrogazione in termini quantitativi perché si è creata una situazione non paragonabile ai disastri nazionali per i quali questi termini non sono stati prorogati), dicevo — chiudendo la parentesi — che è ovvio come, anche ad ammettere che vi sia stato un abbassamento del consumo delle carni bovine, peraltro compensato dal consumo di altre carni, ciò non possa non incidere sulla diminuzione automatica degli esborsi IVA sugli acquisti e sulle vendite.

Per quello che riguarda più in particolare la dichiarazione dei redditi, mi pare che gli interroganti pongano in questo modo, a se stessi ed a noi tutti, l'occasione per una riflessione assai più ampia.

È certamente vero (ma lo è sempre: è vero nella vita di tutti i giorni!) che nelle imposte periodiche può esistere una discrasia tra il momento in cui il reddito si produce ed il momento in cui il reddito è tassato ed occorre pagarlo. Ricordo, ad esempio, che la differenza tra la capacità contributiva manifestata nel 1995 — ipotizziamolo come un anno florido — è il momento dell'esborso dell'imposta sul reddito. Ciò mi pare, del resto, del tutto prevedibile e del tutto programmabile; onde che dovrebbe essere cura di un buon amministratore, perciò di un buon padre di famiglia e di un buon imprenditore, provvedere e prevedere l'accantonamento delle somme necessarie al pagamento del tributo nell'anno successivo, nel momento in cui il reddito è prodotto e nel quale la capacità contributiva si manifesta. Del resto, che così sia è istituzionalizzato addirittura per tutti i redditi soggetti alla ritenuta alla

fonte, perché tutti sanno che i redditi da lavoro sono tassati con il prelievo, nel momento in cui sono prodotti. Tutti sanno, inoltre, che i redditi da capitale sono tassati con il prelievo immediato nel momento in cui sono prodotte le ritenute. Tutti sanno, altresì, che i redditi da dividendi sono tassati nel momento in cui sono prodotti con il sistema delle ritenute.

Una valida regola di buona amministrazione richiederebbe, quindi, che anche laddove il sistema delle ritenute non è previsto, esso costituisca però buona regola di comportamento per gli imprenditori e per i lavoratori autonomi, che dovrebbero per l'appunto prevedere e sapere come non sempre ad un anno ottimo, magari buono, nel momento della produzione del reddito, consegua un anno necessariamente altrettanto buono ed ottimo, perché le vicende della vita economica sono tante nel momento nel quale si è costretti all'esborso.

Riteniamo quindi che queste connotazioni tecniche che sono scese nello specifico della interrogazione in esame, valgano a confortare la risposta secondo la quale, comunque, allo stato non è configurabile un differimento dei termini della dichiarazione dei redditi. Ma ciò, peraltro, non ci ha indotto a non tenere in attenta considerazione le esigenze di questo particolare settore. E, allora, in merito alla possibilità di individuare facilitazioni tributarie a favore degli allevatori e degli operatori del settore zootecnico e delle carni, ricordo — e va in primo luogo rilevato — che è proprio nei programmi del Governo procedere (lo diciamo con soddisfazione) all'allineamento a livello europeo dell'aliquota IVA relativa sia alle carni bovine sia a quelle suine ed ai relativi animali vivi; ciò al fine di dare completa attuazione alla direttiva comunitaria n. 92/77 del 19 ottobre 1992, concernente l'armonizzazione delle aliquote IVA. La prevista riduzione dell'aliquota IVA in questione, che attualmente è stabilita nella misura del 6 per cento, dovrà e non potrà che essere inserita nella più generale ristrutturazione dell'aliquota dell'imposta, come è *in votis*.

Non vanno comunque sottaciuti i possibili effetti negativi sul fronte dei prezzi, atteso che gli operatori economici — questa è un'osservazione marginale — spesso non fanno seguire alla riduzione delle aliquote IVA una conseguente riduzione dei prezzi. Noi siamo, tuttavia, sicuri che tale prassi muterà.

Facciamo presente, inoltre, che la predisposizione di incentivi, non soltanto fiscali ma anche contributivi, rientra nel progetto di revisione della imposizione delle imprese che il Governo ha avuto l'onore di annunciare pochi giorni fa a questa onorevole Assemblea e che il Governo ritiene di dover affrontare il problema in termini di tempo relativamente brevi.

Ringrazio il signor Presidente ed i signori deputati.

PRESIDENTE. L'onorevole Mazzocchi ha facoltà di replicare per la interrogazione Fini n. 3-00002, di cui è cofirmatario.

ANTONIO MAZZOCCHI. Signor Presidente, signor sottosegretario, la ringrazio per l'urgenza seguita nella risposta alla interrogazione in esame. Lei, forse, è la prima volta che fa il sottosegretario ed ha voluto invertire una tendenza dei suoi predecessori che rispondevano alle interrogazioni dopo sei o sette mesi. La ringrazio della sua cortesia, ma mi dichiaro insoddisfatto per la risposta fornita perché ritengo che lei, signor sottosegretario, non abbia minimamente centrato l'obiettivo che i presentatori dell'interrogazione si proponevano.

Lei ha fatto più volte riferimento alle buone regole di comportamento; vorrei allora che in questi giorni parlasse con le migliaia di produttori, di allevatori, ma soprattutto con le migliaia di macellai del nostro paese. Lei ha parlato di dichiarazione dei redditi, ma forse le sfugge che circa l'80 per cento degli operatori del settore della carne bovina non ha potuto effettuare i pagamenti delle imposte relative alla dichiarazione annuale dei redditi. Lei può benissimo richiamarsi al buon padre di famiglia, ma deve anche richiamarsi

alla drammatica realtà che in questo momento vi è nel nostro paese.

A lei forse sfugge che il consumo di carne è passato dal 70 al 50 per cento, e che in questi giorni, dopo che la stampa ha riportato notizie relative ad un prodotto inglese, si è avuta un'ulteriore flessione del 7 per cento.

Di fronte a questo il Governo deve fare qualcosa. Non è pensabile rinviare i provvedimenti. Prendiamo atto di quanto lei dice circa l'allineamento dell'IVA a livello europeo, ma forse lei doveva anche dire che il 25 per cento dell'importazione di carne bovina dall'estero è illegale e che solo nel corso del 1996 lo Stato ha perso quattromila miliardi di imposta sull'IVA. Forse bisognerebbe procedere con più celerità.

Questa sera, però, le chiediamo — anche a nome di tanti operatori commerciali che sanno che avrebbe risposto oggi all'interrogazione, i quali ci hanno pregato, e noi lo facciamo veramente di cuore, di rivolgere un ulteriore appello al Governo — di adottare, con urgenza, almeno alcuni provvedimenti. Mi riferisco alla non applicabilità delle sanzioni per i versamenti d'imposta a saldo per l'anno 1995 e in acconto per il 1996; alla non applicabilità delle sanzioni per i versamenti dei contributi previdenziali, scaduti il 20 aprile, il 20 luglio e il 20 ottobre 1995; ma soprattutto vorrei farle presente, considerato che lei ha fatto riferimento al buon padre di famiglia, che il problema non è che l'operatore o il commerciante debbano mettere da parte i soldi per la dichiarazione dei redditi, tenendo presente la situazione della propria attività. Tenga presente che nella dichiarazione dei redditi per il 1996, che scadrà il prossimo anno, vi è un'applicazione dei parametri di settore.

Allora, quello che le chiediamo, e chiediamo al Governo, è che, proprio per un evidente, incongruente significatività dei parametri di settore, a queste aziende non vengano applicati per la dichiarazione dei redditi per il 1996 i parametri di settore. Altrimenti, infatti, vi sarebbe veramente un'incongruità.

Signor sottosegretario, siamo i primi a sostenere che lo Stato deve incassare, ma siamo anche i primi a sostenere che di fronte ad una situazione così drammatica, e lo vedrà in questi giorni quando le arriveranno i dati che questa sera le ho appena accennato, i commercianti, i produttori, non hanno più la possibilità economica di dare una risposta allo Stato. Essi vogliono pagare, ma allora bisogna che lo Stato faccia in modo di andare loro incontro.

Ecco perché le ho fatto tre richieste, anche a nome di alcune confederazioni, e le sarei veramente grato se lei le riferisse al ministro Visco perché credo che esse possano essere prese in esame e soddisfatte nell'interesse di tanti produttori ma anche dell'economia del paese.

PRESIDENTE. Passiamo all'interpellanza Calderisi n. 2-00017 (vedi l'allegato A).

Chiedo all'onorevole Calderisi se intenda illustrare la sua interpellanza o si riserva di intervenire in sede di replica.

GIUSEPPE CALDERISI. Sì, signor Presidente, intendo illustrarla ed il collega Vito interverrà in sede di replica.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà, onorevole Calderisi.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, colleghi, signor sottosegretario, mi sia innanzitutto consentito di esprimere una grave preoccupazione per la « folla » schiera di deputati presente allo svolgimento di questi documenti di sindacato ispettivo nonché per la « folla » di giornalisti che si accalca nelle tribune. È una situazione, signor Presidente, corrispondente all'atteggiamento assunto dalla stampa sulla questione oggetto della nostra interpellanza, così come sulla tematica della quale abbiamo discusso questa mattina a proposito di un altro documento presentato dal collega Vito e da chi vi parla.

Non appena abbiamo presentato la nostra interpellanza, è calato il silenzio totale della stampa. Si parla spesso dell'esi-

genza che l'opposizione svolga una critica puntuale e precisa, ma quando si presentano documenti di sindacato ispettivo che avanzano appunto critiche puntuali e precise cala una coltre di silenzio.

Ritengo che tale situazione debba farci riflettere, poiché è una condizione che rappresenta un danno non solo per le forze di opposizione, per il Polo della libertà; infatti è un danno per la democrazia se il ruolo dell'opposizione viene vanificato, in particolare quando si svolgono critiche puntuali e precise.

Per quanto riguarda la vicenda oggetto della nostra interpellanza, la questione nasce da una denuncia de *Il Giornale*, il quale l'11 aprile scorso ha pubblicato un'inchiesta concernente il comune di Roma. Cito testualmente: « pubblichiamo l'elenco degli stipendi dei professionisti arruolati dal Campidoglio; eppure gli assessori hanno già a disposizione 14 dipendenti ciascuno ». Per quanto riguarda le parcelle dei consulenti di Rutelli, scrive *Il Giornale*: « Ogni componente della giunta spende 18 milioni al mese per esperti esterni ». Segue un elenco, assessore per assessore, con nomi e cognomi ed i compensi per ogni consulente; compensi che ammontano a 60 o 70 milioni ciascuno.

Nei giorni successivi tali dati non vengono sostanzialmente smentiti. Poi *Il Giornale* pubblica l'elenco di una serie di altre consulenze: si tratta di decine e decine di consulenti dello *staff* del sindaco Rutelli che negli anni 1994 e 1995 — quindi per periodi superiori a tre mesi — hanno svolto determinate mansioni con contratti di lavoro autonomo per prestazioni appunto superiori a tre mesi.

La questione che il quotidiano citato non solleva — né alcun altro ha sollevato — riguarda la possibilità che, al di là dello scandalo, quanto avvenuto sia in contrasto con norme di legge. L'interpellanza rivolta al Governo riguarda proprio tale aspetto. Mi riferisco, infatti, alle disposizioni contenute nella legge finanziaria del Governo Ciampi, il quale è attualmente ministro del tesoro, in particolare all'articolo 3 della legge n. 537 del 1993, commi 23, 24, 27 e 28. Forse, signor Presidente, è opportuno

leggerli per comprendere meglio la problematica.

Recita il comma 23 dell'articolo citato: « È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui al comma 5 » - poi vedremo quali - « di assumere personale a tempo determinato e di stabilire rapporti di lavoro autonomo per prestazioni superiori a tre mesi ».

Il comma 24 prevede una serie di eccezioni: « La disposizione di cui al comma 23 non si applica al personale della scuola ed alle istituzioni universitarie, al personale militare ed a quello dell'amministrazione giudiziaria, delle forze armate e delle agenzie per l'impiego (...); non si applica inoltre al personale civile necessario per la formazione del personale militare, per gli accertamenti sanitari della leva e per le strutture sanitarie militari ed al personale a contratto assunto ai sensi della normativa vigente presso gli uffici diplomatici-consolari e presso le istituzioni culturali e scolastiche all'estero ».

Il comma 27 prevede inoltre: « Non possono essere stabiliti più di due rapporti di lavoro autonomo per prestazioni inferiori a tre mesi con la medesima persona nell'arco di un anno ».

Il comma 28 recita: « Le assunzioni effettuate in violazione di quanto stabilito nei commi da 5 a 27 determinano responsabilità personali, patrimoniali e disciplinari a carico di chi le ha disposte e sono nulle di pieno diritto ».

Quindi, qualora non bastassero le norme dei codici, tale normativa rafforza ulteriormente e precisa che vi sono responsabilità personali, civili e amministrativo-disciplinari.

La norma cui si fa rinvio specifica quali siano le amministrazioni interessate; si tratta del decreto legislativo n. 29 del 1993, dove si afferma che: « Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le provincie, i comuni, le comunità montane (...) » (segue

anche in questo caso un elenco dettagliato).

Se dunque quanto ha denunciato *Il Giornale* corrisponde al vero (non mi sono messo a svolgere inchieste personali per verificare se tutto ciò che ho richiamato corrisponda al vero, ma ho solo preso atto che non vi sono state smentite) e se vi è una violazione della norma citata, evidentemente si pone il problema di intervenire e di attuare le sanzioni previste.

Mi chiedo allora e chiedo al Governo, non solo riguardo al comune di Roma, se queste norme di presunto rigore, varate dai Governi Amato e Ciampi (qualcuna forse ne annuncia l'attuale esecutivo e noi siamo molto sensibili ed attenti ad iniziative giuste riguardanti la pubblica amministrazione; le dichiarazioni di Ciampi purtroppo sono state in qualche modo corrette subito dopo grazie agli interventi degli altri settori della maggioranza e ce ne dispiace molto), si scrivano e si varino per essere eluse ed aggirate ovvero perché siano rispettate. Se mi consentite, vi è anche un problema di rispetto della legge e di certezza del diritto in questo paese. Mi chiedo perché approviamo queste norme, il blocco delle assunzioni, quando poi sappiamo che tutte le unità sanitarie locali non fanno solo ciò che sembra abbia fatto il comune di Roma, ma pongono in essere vere e proprie assunzioni attraverso contratti con società. Sono decine e decine le USL che stanno operando in questa maniera. Che senso ha mettere in moto, come negli anni passati, altre norme di blocco delle assunzioni che poi vengono sistematicamente aggirate?

Ed allora vi è un problema riguardante la vicenda specifica di cui ho parlato e vi è un problema di interventi che devono essere attuati. Forse è bene che l'esecutivo chiarisca se le leggi del Governo Ciampi (sia pure del 1993, si tratta di disposizioni finanziarie tutt'oggi in vigore, signor sottosegretario, che non hanno esaurito i loro effetti nel 1993 o nel 1994) valgono anche per il comune di Roma, o se il sindaco del comune di Roma pensi che nei suoi confronti quelle leggi non si applichino. Vorremmo saperlo e vorremmo sapere anche

quante altre pubbliche amministrazioni siano nelle stesse condizioni, nonché se il Governo intenda far rispettare le norme in questione o se le leggi dello Stato siano poco più che carta straccia (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per il tesoro ha facoltà di rispondere.

LAURA PENNACCHI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Come ha testé ricordato l'onorevole Calderisi, l'interpellanza n. 2-00017, firmata dagli onorevoli Calderisi e Vito, premesso che secondo notizie di stampa alcune amministrazioni pubbliche e locali avrebbero instaurato rapporti di lavoro autonomo con consulenti esterni per periodi superiori a tre mesi, rinnovati alle rispettive scadenze, in contrasto con il disposto, ora richiamato, dell'articolo 3, comma 23, della legge n. 537 del 1993, chiede di conoscere gli eventuali rapporti di lavoro illegittimamente costituiti ed i riflessi finanziari che questi rapporti producono.

Al riguardo, si fanno presenti una serie di notazioni. La prima è che l'articolo 3, commi 23, 27 e 28 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che l'onorevole Calderisi ricordava poc'anzi, che reca interventi correttivi di finanza pubblica limitando la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni, come ispirazione fondamentale tende ad evitare sia un incontrollato aumento della spesa per il personale (un'ispirazione di rigore nella gestione del personale pubblico cui il Governo intende assolutamente attenersi), sia il verificarsi di tutte quelle situazioni di precariato che in passato hanno comportato massicce immissioni di personale nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, in deroga alle procedure previste per il reclutamento di personale mediante pubblico concorso ed anche in deroga alle vacanze esistenti in organico.

Per quanto riguarda in particolare le regioni e gli enti autonomi locali, va precisato che l'articolo 16 del contratto collettivo nazionale di lavoro, stipulato in data 6

luglio 1995 e modificato dal successivo contratto integrativo del 13 maggio 1996, ha disciplinato i casi in cui le stesse amministrazioni possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, stabilendone anche la durata massima e le eventuali proroghe.

Il successivo articolo 47 ha disposto conseguentemente la disapplicazione del comma 23 dell'articolo 3 della ricordata legge n. 537 del 1993. Tuttavia, più importante, a nostro parere, è la seguente considerazione: l'articolo 51 della legge 8 agosto 1990, n. 142, in materia di ordinamento delle autonomie locali (legge determinante e relevantissima per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti autonomi locali) ha stabilito per i comuni, ai commi 5 e 7, la possibilità di prevedere nel proprio statuto la copertura dei costi di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato. Ha anche stabilito la possibilità di avvalersi, con regolamento, di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità per obiettivi determinati e con convenzioni a termine.

Queste previsioni sono state confermate dall'articolo 2, comma 17, del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515, convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 1994, n. 596.

Con specifico riferimento agli incarichi di consulenti esterni, tra i quali sembrerebbero rientrare i rapporti di lavoro instaurati dall'amministrazione del comune di Roma, si fa presente che gli stessi sono da ricondursi nell'ambito della tipologia disciplinata dagli articoli poc'anzi ricordati della legge n. 142 del 1990, i cui principi non possono essere derogati da leggi dello Stato se non mediante espressa modificazione delle disposizioni medesime, come recita l'articolo 1, comma 3, della legge stessa.

In merito poi all'eventuale adozione da parte delle pubbliche amministrazioni di provvedimenti di assunzione e di conferimento di incarico in contrasto con la vi-

gente legislazione, si precisa che le funzioni in materia di controlli centrali sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni degli enti locali erano esercitate dal Ministero dell'interno, presso il quale ha operato, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 702 del 1978, convertito, con modificazioni, nella legge n. 3 del 1979, la commissione centrale per la finanza locale fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 504 del 1992, che all'articolo 45 ha peraltro delimitato il mantenimento dei controlli centrali ai soli enti dissestati e a quelli strutturalmente deficitari.

Inoltre, il recente decreto-legge 3 giugno 1996, n. 309, che costituisce l'ultima reiterazione del decreto-legge 15 giugno 1994, n. 376, più volte decaduto e ripresentato, all'articolo 1, comma 6, prevede che gli enti locali che abbiano dichiarato il dissesto entro il 31 dicembre 1993, che abbiano ottenuto entro il 31 dicembre 1995 l'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e che non abbiano personale eccedente rispetto ai parametri fissati in sede di rideterminazione della pianta organica, possano procedere all'assunzione di personale, anche a tempo determinato, o stabilire rapporti di lavoro autonomo nel limite del 50 per cento dei posti vacanti, fatta salva l'autorizzazione all'assunzione da parte della commissione centrale per gli organi degli enti locali ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 504 del 1992.

Va comunque precisato che il Tesoro, in attuazione del titolo V del decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, acquisisce le informazioni necessarie per lo svolgimento della sua attività di osservazione e di monitoraggio dell'evoluzione della spesa per il personale, nonché di analisi dei risultati e di verifica della corretta attuazione delle strategie e della politica generale di governo.

I dati forniti dall'amministrazione per la predisposizione del conto annuale, che costituisce la verifica a consuntivo della consistenza del personale a qualsiasi titolo in servizio e delle relative spese, non consentono, allo stato, una rilevazione di eventuali illegittimità connesse ai rapporti

di lavoro in questione. Tali dati sono comunque a disposizione di tutti i parlamentari, in quanto sono stati resi pubblici e largamente diffusi.

La vigente legislazione affida a questa amministrazione il controllo generalizzato preventivo e/o successivo esclusivamente degli atti posti in essere dalle altre amministrazioni statali. Tale azione si esplica con il diniego del visto per gli atti sottoposti a controllo preventivo di cui si riscontri la non conformità alla legge. Per gli enti del settore pubblico allargato, invece, il Ministero del tesoro esercita l'azione di controllo attraverso i propri rappresentanti, che sono nominati, nei casi espressamente previsti, nei collegi sindacali o di revisione. Tale forma di controllo, così come quella realizzata con le verifiche amministrativo-contabili affidate ai servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale del tesoro, non consente un riscontro generalizzato degli atti assunti dagli enti controllati. Pertanto dal vigente sistema dei controlli non può scaturire un monitoraggio di eventuali illegittimità commesse da pubbliche amministrazioni, anche se nell'esercizio delle predette attività di vigilanza le illegittimità riscontrate vengono segnalate alle autorità competenti per l'accertamento delle eventuali responsabilità. Ciò pone un problema più generale e di fondo, quello della revisione del sistema dei controlli, cui il Governo si è impegnato a provvedere.

PRESIDENTE. L'onorevole Vito ha facoltà di replicare per l'interpellanza Calderisi n. 2-00017, di cui è cofirmatario.

ELIO VITO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, siamo insoddisfatti della risposta ricevuta per due ordini di ragioni, la prima delle quali è di carattere prettamente politico.

Alla vigilia del varo di una importante manovra finanziaria che (abbiamo tutti ascoltato le importanti dichiarazioni del ministro Ciampi) intende riguardare, o comunque investire in futuro anche i dipendenti della pubblica amministrazione, il Governo non ci ha detto qual è la sua opi-

nione politica programmatica su questa vicenda, ma si è limitato a fornire una serie di dati e di riferimenti giuridici e normativi (di cui parlerò quando tratterò del secondo ordine di ragioni della nostra insoddisfazione). In buona sostanza, il Governo non ci ha detto se le consulenze di cui fa largo uso la giunta comunale di Roma e il sindaco Rutelli comportino a suo giudizio spese compatibili con le linee finanziarie del programma governativo e con quelle che ritiene debbano essere invece le linee finanziarie ed economiche degli enti locali e dei comuni, in previsione della citata manovra e più in generale del risanamento della nostra finanza pubblica.

Ferma restando, naturalmente, l'autonomia degli enti locali, riteniamo che il Governo avrebbe potuto fornire all'Assemblea questa valutazione di carattere politico generale, anche, ripeto, per la straordinaria coincidenza della trattazione della nostra interpellanza con le dichiarazioni rese dal ministro Ciampi, che a nostro avviso sono in ampia parte largamente condivisibili se saranno seguite da una rigorosa politica dei ministri competenti e dell'intero Governo, nonché da un controllo nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, compreso il settore delle autonomie locali.

Quanto al merito della risposta del sottosegretario, siamo sicuramente a conoscenza della preesistente norma della legge n. 142 che attribuisce una facoltà ai comuni, ma l'onorevole sottosegretario sa bene che si tratta di una facoltà eccezionale e straordinaria, che deve essere espressamente motivata in delibera. Stiamo parlando invece di una delibera del comune di Roma del 1994 che è assolutamente generale e che prevede per tutti i componenti della giunta la facoltà di disporre di un *plafond* di 18 milioni per consulenze esterne. Si tratta quindi di un'applicazione esattamente contraria a quelle caratteristiche di eccezionalità, di singolarità e di espressa motivazione che sono richieste dalla legge n. 142 del 1990. Sappiamo che su questa vicenda pende comunque il controllo della Corte dei conti, ma dispiace dover attendere e confidare

esclusivamente nel giudizio della magistratura contabile per casi come questi.

Resta il fatto che abbiamo avuto un provvedimento importante, di grande rigore, quale la finanziaria del 1993 predisposta dal Governo Ciampi, che ha poi cominciato ad essere rapidamente elusa ed aggirata; il dedalo delle norme citate sono successive, del 1994 o del 1995, e la prima delibera del comune di Roma relativa alle prime consulenze di 18 milioni mensili sono partite già nel 1994 per poi rapidamente estendersi nel corso di tutto il 1995.

Riteniamo, signor Presidente, di trovarci di fronte ad un caso grave e singolare. Vi è, evidentemente, la necessità di garantire alle amministrazioni locali di usufruire anche di importanti e qualificate consulenze esterne, laddove le peraltro spesso già ampie e fornite piante organiche dei nostri enti locali non consentano agli amministratori di poter fare sufficientemente uso delle risorse interne, ma di queste circostanze si è ampiamente abusato nelle delibere del comune di Roma e sono divenute una prassi che a nostro giudizio va contro la legge esistente. Anche qualora così non fosse — ma occorrerà che ciò sia definitivamente accertato dalla Corte dei conti — si tratta di interventi che vanno sicuramente contro quelle norme di buon governo e di rispetto della finanza pubblica contenute già nella legge finanziaria per il 1993, provvedimento che tutti i Governi e tutte le maggioranze (anche quelle omogenee a quella del comune di Roma che ora governano il paese) hanno detto di voler rispettare e che invece, alla prova dei fatti, dimostrano ampiamente di disattendere in un modo che riteniamo assolutamente deprimente per i contribuenti e per tutti i cittadini del comune di Roma; mi riferisco anche a quelli che hanno espresso ampia solidarietà al sindaco Rutelli quando è stato eletto ma che sicuramente oggi comprendono che la vicenda che abbiamo portato in Parlamento, già oggetto di una campagna di stampa, non è frutto di demagogia e di speculazione politica, ma è semplicemente un esempio di cattiva amministrazione della cosa pub-

blica. Anche sul piano personale agli interpellanti è dispiaciuto rilevare tutto questo, peraltro nei confronti di un sindaco di Roma che in passato si è avuto ragione di conoscere e di stimare (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. Segue l'interpellanza Pittella n. 2-00010 (*vedi l'allegato A*).

L'onorevole Pittella ha facoltà di illustrare la sua interpellanza.

GIOVANNI PITTELLA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, la presente interpellanza ha inteso dare voce in Parlamento ad una delle richieste più pressanti pervenute nel corso di queste settimane dalle associazioni nazionali dei comuni d'Italia, vale a dire l'istituzione di uno specifico fondo investimenti da erogare in conto capitale ai comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti, ai loro consorzi e alle società partecipate. Il fondo potrà essere finanziato senza costi aggiuntivi per lo Stato attraverso le quote non ancora utilizzate dei contributi statali assegnati sulle rate d'ammortamento dei mutui ordinari relativi agli esercizi 1988-1992. La somma, inclusa nel capitolo 7232 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, è stata stimata in circa 300 miliardi. Ne beneficerebbero i piccoli comuni, che sono circa 6 mila, senza - lo ripeto - costi aggiuntivi a fronte della disponibilità di cassa e senza il bisogno di una nuova normativa. La possibilità di accesso si può assicurare anche prima dell'approvazione della legge finanziaria per il 1997, consentendo ai comuni che vogliono accedere ai mutui per il 1997 di preparare entro dicembre i preventivi di bilancio necessari alla programmazione dei loro interventi.

Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, non vi è chi non veda come gran parte degli enti locali medi e piccoli, già senza l'attribuzione delle funzioni indicate dalla legge n. 142 del 1990, abbia oggettive difficoltà gestionali. Queste difficoltà sono aumentate e aumenteranno con l'attribuzione delle nuove funzioni, specialmente di quelle ri-

guardanti i settori dei servizi sociali, dell'assetto del territorio e dello sviluppo. Condivido l'idea della conferenza Stato-città lanciata dal Presidente Prodi, ma se in tutti noi vi è la consapevolezza che il successo delle grandi città passa attraverso la valorizzazione delle risorse dei piccoli comuni allora le risposte non possono più tardare. Quella che il sottoscritto chiede con l'interpellanza in questione è solo una delle risposte necessarie, ma è indispensabile anche incentivare le forme associative tra i piccoli comuni che vogliono coordinare i servizi: occorre rivedere i meccanismi di trasferimento che registrano clamorose sperequazioni, è necessario diversificare la legislazione per classi di comuni, in modo da evitare che i piccoli enti siano oberati da una serie di adempimenti burocratici, con il rischio addirittura che le pubblicazioni dei bandi sui quotidiani nazionali costino alle amministrazioni locali più degli sconti che si riescono ad ottenere attraverso le gare di appalto.

È con fiducia che attendo queste risposte ed è con fiducia che chiedo al Governo di accogliere favorevolmente l'invito che ho voluto rivolgere attraverso l'interpellanza.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per il tesoro ha facoltà di rispondere.

LAURA PENNACCHI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo, nonostante il favore con cui considera le problematiche che sono state ora esposte dall'onorevole Pittella, non può esprimersi, almeno nell'immediato, per un accoglimento delle sue richieste.

Come l'onorevole Pittella poc'anzi ha ricordato, si chiede un intervento legislativo che consenta ai comuni con una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti di accedere ai finanziamenti della Cassa depositi e prestiti con onere a carico del bilancio dello Stato, per risolvere i problemi connessi, come si diceva, alla viabilità, all'istruzione, alla realizzazione di opere idriche e fognarie, ai servizi sociali e ad altri importanti interventi a cui si può pensare.

Si fa presente che in base ai calcoli che abbiamo elaborato facendo riferimento a mutui di durata ventennale e stimando per il primo anno gli interessi di preammortamento dovuti, l'onere a carico del bilancio dello Stato per la concessione di questi mutui sarebbe di circa 90 miliardi per il primo anno di ammortamento e di 66 miliardi per i 19 anni successivi. Va comunque segnalato che il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 104 e successive modificazioni, recante riordino della finanza degli enti territoriali, ha fatto venire meno la contribuzione statale (sia quella parziale sia quella integrale) sulle rate di ammortamento dei mutui ed ha introdotto con l'articolo 41 la contribuzione in conto capitale. L'ipotesi che viene profilata, cioè la concessione ai comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti di mutui con onere a carico del bilancio dello Stato, richiede la valutazione di tale onere sotto il profilo economico-finanziario e della sua compatibilità con l'attuale situazione di finanza pubblica, in particolare con la manovra di bilancio che anche poco fa è stata ricordata, prevista per il triennio 1997-1999.

Tuttavia il Governo vuole confermare l'atteggiamento di favore con cui considera la problematica. In conclusione, riteniamo che la situazione potrà essere nuovamente ripresa e riaffrontata all'atto dell'insediamento del nuovo vertice della Cassa depositi e prestiti, nell'ambito di una riconsiderazione complessiva del ruolo della stessa Cassa depositi e prestiti, del rapporto tra questa e il sistema delle autonomie e, più in generale, degli strumenti finanziari a disposizione delle autonomie locali e degli enti locali.

PRESIDENTE. L'onorevole Pittella ha facoltà di replicare per la sua interpellanza n. 2-00010.

GIOVANNI PITTELLA. Signor Presidente, sono parzialmente soddisfatto perché emerge dalla risposta del rappresentante del Governo la volontà di tener conto della sollecitazione, che mi sono

permesso di rivolgere, e di verificare di nuovo la possibilità di dare una risposta positiva subito dopo l'insediamento del nuovo organo di gestione della Cassa di depositi e prestiti, compatibilmente con la manovra di bilancio.

A me fa piacere che il Governo ribadisca in questa sede la centralità che nella sua azione dovrà avere la questione dei piccoli comuni. Se questa sarà una centralità non formale, non verbale, non rituale avrà certamente delle conseguenze in termini di scelte politiche e poi delle ricadute in termini di provvedimenti di bilancio, inseriti nella legge finanziaria.

Sono pertanto parzialmente soddisfatto; mi permetterò di rivolgermi nuovamente al Governo allorquando vi saranno le condizioni per riaffrontare in termini concreti e positivi la questione.

LAURA PENNACCHI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LAURA PENNACCHI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Chiedo il rinvio dello svolgimento dell'interpellanza Nesi n. 2-00016 poiché al Governo non sono ancora pervenuti i dati necessari per una esauriente risposta.

PRESIDENTE. Apprendo che il ministro del tesoro e del bilancio aveva chiesto alla Camera (ma questo non risulta agli uffici) di rinviare lo svolgimento di tale interpellanza per mancanza di elementi.

NERIO NESI. Non è una bella figura, ma pazienza!

PRESIDENTE. Onorevole sottosegretario, sarebbe opportuno che ella richiamasse l'attenzione degli uffici del suo ministero su una maggiore diligenza nei rapporti con la Camera.

LAURA PENNACCHI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Senz'altro, anche se ...

PRESIDENTE. Ritengo che lo svolgimento dell'interpellanza Nesi n. 2-00016 possa essere rinviato ad altra seduta.

Segue l'interpellanza Pecoraro Scanio n. 2-00012 (vedi l'allegato A).

Chiedo all'onorevole Pecoraro Scanio se intenda illustrare la sua interpellanza o si riservi di intervenire in sede di replica.

ALFONSO PECORARO SCANIO. Vorrei illustrare la mia interpellanza, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALFONSO PECORARO SCANIO. La mia sarà una breve illustrazione anche perché relativa ad un'interpellanza abbastanza analitica e pertanto in qualche modo essa si illustra da sé.

Quello ripreso da questa interpellanza è un tema che avevo già sollecitato con una precedente interpellanza rivolta al Governo Dini, nella scorsa legislatura. Essa è relativa ai contributi e ai fondi stanziati per l'Ente cinema SPA, derivato dalla trasformazione dell'Ente autonomo gestione cinema. Praticamente questo è un ente che gode di un contributo di circa il 15 per cento della parte destinata alla cinematografia (una quota in qualche modo fissa all'interno del grande calderone del fondo unico dello spettacolo).

Sull'intera materia già nella scorsa legislatura lanciai un appello perché si definisse una ipotesi di inchiesta (ministeriale o parlamentare) sull'intero settore dell'utilizzo del fondo unico dello spettacolo.

L'interpellanza si inserisce pertanto in tale contesto, e colgo l'occasione di questo incontro per chiedere al ministro del tesoro di ottenere, diciamo così, il massimo di vigilanza in quanto si tratta di fondi che di per sé non sarebbero tantissimi, ma poiché sono tutti gestiti con la forma del contributo, in realtà, essi sono tanti nell'ambito di una contabilità dello Stato in cui spesso il denaro è bloccato perché destinato a stipendi. Il fondo unico dello spettacolo, in realtà, ha distribuito negli ultimi dieci anni qualcosa come oltre 10 mila miliardi di lire.

Nell'interpellanza si fa specificamente riferimento ad una società per azioni, l'Ente cinema SPA, che per quanto privatizzata è, in realtà, controllata da un solo azionista e cioè dal Ministero del tesoro.

Stranamente nella scorsa legislatura il Governo non ha fornito risposta a questa interpellanza e di ciò mi rammarico, mentre ritengo di buon auspicio il fatto che il nuovo Governo sia stato così tempestivo nel venir a dare una risposta, che spero soddisfacente, a questo strumento di sindacato ispettivo.

Colgo l'occasione per ricordare che il problema di maggior rilievo non è tanto il grosso deficit, ma l'estrema limitatezza dell'attività svolta dall'Ente cinema SPA, considerato il ruolo assolutamente minimale che esso svolge nell'ambito della cinematografia.

Si legge infatti nella « borsa film » del settimanale degli esercenti cinematografici, *Il giornale dello spettacolo*, riportata nell'edizione del 14 giugno 1996 - e che quindi è estremamente recente - che su un totale di 56 milioni di biglietti venduti nei 950 maggiori cinema d'Italia dal settembre 1995 al giugno 1996 solo circa 198 mila sono stati comprati per vedere film distribuiti dall'Istituto Luce. Su 56 milioni di biglietti venduti solo 198 mila sono comprati per vedere film distribuiti dall'Istituto Luce! In sostanza, solo lo 0,35 per cento degli spettatori italiani vede film prodotti o distribuiti dall'Istituto Luce: tre, quattro spettatori ogni mille.

Stiamo parlando di una società di proprietà del Ministero del tesoro che, a fronte di un'investimento, ha un impatto sul mercato quasi irrilevante. Questo è molto grave, se si considera che il cinema italiano ha avuto una grande tradizione ed una grande storia e che, di fronte ad una grande organizzazione come il CNC, il centro nazionale di cinematografia francese, che è prestigioso e famoso nel mondo, in Italia dove pure si parla della costituzione di un Ministero della cultura abbiamo invece un segmento. È chiaro che su questo, in un dibattito più ampio, dovrebbe riferire il ministro con delega per lo spettacolo, che è il Vicepresidente del

Consiglio, però tutto l'aspetto della gestione dell'Ente cinema SPA è di diretta competenza del Ministero del tesoro in quanto unico azionista.

Senza dubbio l'importanza di un'operazione culturale non va misurata solo in termini di fatturato e di *audience*, però è anche vero che, quando ci si trova di fronte ad un impatto così ridotto, si pone un serio problema di utilità.

Qual è la richiesta, che è già esplicitata nell'interpellanza e che io illustro con maggiore dovizia di particolari? Chiedo se corrisponda al vero che diversi miliardi di lire sono stati spesi dall'ente del cinema, e quindi dal Ministero del tesoro, per innumerevoli studi di fattibilità affidati a società di certificazione e consulenza, tra cui la Roland Bergère, la Price Waterhouse, l'Arthur Andersen MBA e la Rothschild Italia, i cui risultati critici sono stati poi minimizzati e strumentalizzati in positivo per procedere alla riorganizzazione del gruppo, così come desiderato dal consiglio di amministrazione in carica e dall'allora sottosegretario delegato dal Ministero del tesoro, dottor Giarda.

Si domanda quindi che il Parlamento e, in particolare, le competenti Commissioni di Camera e Senato, possano eventualmente avere visione di questi studi, che sono tanto costati al Ministero del tesoro e che, a quanto pare, avrebbero dato risultati non soddisfacenti e pertanto non sono stati resi noti.

Si domanda, inoltre, se corrisponda al vero che i bilanci relativi all'esercizio del 1995 delle tre società controllate dall'Ente cinema - ricordo che sono Cinecittà, Istituto Luce e Cinecittà International - registrano deficit di dimensioni simili a quelle impressionanti dell'esercizio 1994, a livello di bilancio consolidato, e cioè di circa 13 miliardi, a fronte di una sovvenzione da parte dello Stato equivalente al doppio di tale somma, ovvero a 27 miliardi. Tale deficit fa seguito a quello di 30 miliardi dell'esercizio 1993 e a quello di 16 miliardi dell'esercizio 1994.

Si domanda, ancora, se corrisponda al vero che, nonostante la pluriennale gestione deficitaria del gruppo, l'Ente ci-

nema e due società controllate impieghino circa 360 dipendenti a tempo indeterminato.

Senza dilungarmi ulteriormente, vorrei limitarmi a dire che nutro una serie di perplessità, alcune delle quali sono già esposte nella mia interpellanza, ma ad esse se ne aggiungono di ulteriori, che il Ministero del tesoro deve prendere nella dovuta considerazione.

Nella mia interpellanza ho rivolto anche delle domande circa le presenze registrate nel consiglio di amministrazione dell'Ente cinema SPA, perché in determinate situazioni ci si trovava di fronte a dei controllori controllati. È il caso, ad esempio, della presenza del diretto responsabile, del capo del dipartimento dello spettacolo, in qualche modo finanziatore del FUS, che faceva anche parte del consiglio di amministrazione dell'Ente cinema SPA.

L'attenzione che il Governo dimostra venendo alla Camera a rispondere, in una delle prime sedute dedicate allo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni, a questo tema dimostra come esso sia animato da un'attenzione nei riguardi di tali problemi che in passato purtroppo non c'è stata. Mi riservo di fornire al Ministero del tesoro ulteriori elementi in merito a tale questione, anche ricorrendo alla presentazione di interrogazioni parlamentari.

È fondamentale prestare attenzione ad un tema importante come è quello dello sviluppo del cinema nel paese. Forse vi è la necessità di destinare a tale settore maggiori fondi, ma soprattutto occorre che gli stessi vengano spesi bene e che gli enti di proprietà del Ministero del tesoro operanti in questo settore agiscano in modo adeguato e prestino la dovuta attenzione alle questioni allo stesso inerenti.

Un'ultima importante questione è quella delle proprietà della società Cinecittà, che gravita su una estesa ed importante zona della città di Roma. Già in passato sono stati sollevati dei dubbi sul fatto che determinati spazi fossero stati privatizzati; infatti, i terreni su cui era distribuita la società Cinecittà erano particolarmente appetibili e sono stati destinati alla realizzazione di grandi supermercati o ad-

dirittura di opere edilizie. Ebbene non vorremmo che la ventilata privatizzazione di tali aree, invece di essere occasione per rilanciare la produzione del cinema nazionale, diventasse spunto per effettuare speculazioni edilizie. Ripeto che non si è fatta a sufficienza chiarezza su quanto è avvenuto in determinate aree in cui si sono realizzate attività di tipo commerciale.

Nella mia illustrazione ho aggiunto alcuni nuovi elementi a quelli già contenuti nella mia interpellanza. Ringrazio in ogni caso il Governo per la sua sollecita risposta e spero di potermi dichiarare soddisfatto della stessa.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per il tesoro ha facoltà di rispondere.

LAURA PENNACCHI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Signor Presidente, ringrazio a mia volta l'onorevole Pecoraro Scanio quantomeno della diligenza di cui dà atto al Governo. Non so se la risposta data alla sua interpellanza risulterà per lui altrettanto soddisfacente, ma spero che, almeno parzialmente, possa contribuire a fare chiarezza. Sulle ulteriori questioni cui ha fatto cenno nell'illustrazione della sua interpellanza dirò qualcosa alla fine del mio intervento.

Poiché l'interpellanza dell'onorevole Pecoraro Scanio parte dalla gestione dell'Ente cinema SPA, desideriamo fare innanzitutto presente che il deficit relativo all'esercizio del 1994 è inferiore di un terzo rispetto a quello dell'esercizio precedente. Ciò è in gran parte conseguenza dell'adeguamento degli accantonamenti, in particolare i fondi ammortamento ed i fondi rischio, che sono correlati ai risultati negativi determinati dagli investimenti e dalle attività svolte dalle società controllate in anni molto lontani, che vanno dal 1985 al 1993.

La gestione relativa all'esercizio 1994, al netto dei suddetti oneri pregressi, presenta un miglioramento dei risultati dovuto all'avvio di azioni di contenimento dei costi i cui effetti è presumibile si avverteranno maggiormente nell'anno in corso.

In particolare la gestione attuale dell'ente è improntata al contenimento dei costi, che ora risultano i più bassi degli ultimi anni. Sono state infatti eliminate quelle voci (quali rappresentanza, promozioni ed altre simili) considerate non funzionali ad un corretto adempimento delle finalità dei compiti istituzionali dell'ente stesso. Nel 1994 i costi di gestione sono risultati pari a 3.550 milioni, mentre nel 1993 erano risultati pari a 4.100 milioni e nel 1992 a 4.400 milioni.

Anche il contratto di autonoleggio, di cui si parla nell'interpellanza, stipulato per l'uso di un'unica autovettura utilizzata sia dal presidente che dai dirigenti dell'ente, consente un contenimento dei relativi costi.

Va altresì precisato che il contributo che l'Ente cinema riceve in base alla legge n. 202 del 1993 è finalizzato alla realizzazione di un programma approvato dal dipartimento dello spettacolo sia in fase preventiva che in fase di effettiva realizzazione. L'attività svolta dall'Ente cinema e dalle società controllate è diretta a fornire alla cinematografia nazionale un contributo, di cui appunto discutiamo la validità, sia per quanto riguarda il settore dei servizi messi a disposizione da Cinecittà, sia per quanto riguarda il sostegno della produzione di qualità che attiene in particolare all'Istituto Luce. Cinecittà International svolge invece, come ricordava l'onorevole Pecoraro Scanio, un'attività di promozione del cinema italiano all'estero attraverso un programma di manifestazioni.

In relazione al contratto stipulato da Cinecittà con il regista Oliver Stone, di cui si parla sempre nell'interpellanza dell'onorevole Pecoraro Scanio, per la realizzazione di un film dedicato ad Alessandro il Grande (contratto che risale al 1990 ed avente per oggetto la riproduzione del film), si precisa che la pratica è stata affidata al legale della società committente il progetto stesso e che sono in corso quegli ulteriori accertamenti che la vicenda sembra richiedere.

Per quanto concerne eventuali situazioni di incompatibilità tra alcuni membri del consiglio di amministrazione dell'Ente

cinema, va segnalato che le nomine sono state decise dal ministro del tesoro *pro tempore*. Infine, con specifico riferimento al consigliere delegato dell'Istituto Luce, si precisa che all'atto della sua nomina l'interessato comunicò di aver rassegnato le dimissioni da presidente della società Clesi. Il consiglio di amministrazione e gli organi di controllo dell'Istituto Luce sono stati incaricati dall'Ente cinema, con una direttiva, di espletare le necessarie verifiche.

Posso in aggiunta assicurare che saranno attivati gli uffici competenti del Ministero del tesoro al fine di acquisire ulteriori elementi di conoscenza sulla gestione complessiva dell'Ente, anche facendo riferimento in modo esplicito ai problemi da ultimo citati dall'onorevole Pecoraro Scanio, e cioè al destino che possono avere terreni e fabbricati ad altissimo pregio del cui futuro si deve discutere in relazione ad ipotesi di privatizzazione. Tutto questo è per formulare eventuali proposte finalizzate a garantire condizioni di maggiore economicità per questo ente di cui ci siamo occupati.

PRESIDENTE. L'onorevole Pecoraro Scanio ha facoltà di replicare per la sua interpellanza n. 2-00012.

ALFONSO PECORARO SCANIO. Mi ritengo sostanzialmente soddisfatto della risposta del Governo per l'attenzione e soprattutto per l'impegno ad acquisire ulteriori elementi, a dimostrazione di una certa sensibilità nei confronti di un problema di corretta gestione del denaro pubblico.

Giudico importante che in questa prima fase di attività del Governo vi sia, di concerto con il ministro con la delega per lo spettacolo, un'attenzione complessiva alla gestione del Fondo unico per lo spettacolo e alle modalità con cui funzionano gli uffici del dipartimento ad esso preposto. Credo che un segno di novità del Governo nazionale dovrebbe andare nella direzione di stabilire, al di là delle valutazioni personali che si danno sui dirigenti o sui componenti dei vari consigli di amministrazione, un elemento di trasparenza e

di innovazione; si sono verificate, infatti, molte « disavventure » nell'ambito dello spettacolo, essendovi state numerose inchieste della Corte dei conti e della magistratura ordinaria sui problemi relativi alla gestione del Fondo unico per lo spettacolo, in particolare del settore cinematografico. Si tratterebbe, quindi, di un segno di innovazione — sicuramente di concerto con il ministro che ha la delega al settore dello spettacolo — e di trasparenza che il Ministero del tesoro potrebbe certamente dare. Il fare riferimento al fatto che le nomine erano deliberate dal ministro del tesoro *pro tempore* credo voglia significare — io lo interpreto in tal modo — la possibilità per il nuovo ministro del tesoro di porsi nuovamente il problema di una serie di nomine — soprattutto nei settori nei quali vengono gestiti contributi — prevedendo quanto meno una rotazione delle cariche apicali, in modo da garantire sia la massima tranquillità al settore sia e soprattutto la possibilità di poter ripartire « con il piede giusto » in un settore nel quale nel passato si sono avuti troppe clientele ed un abnorme uso della raccomandazione come metodo costante di utilizzo dei canali di accesso ai contributi (mi riferisco non soltanto al cinema, ma anche al mondo del teatro, della lirica e della musica).

Credo che la volontà di approfondire i problemi esistenti in tali settori e soprattutto di dare segnali chiari di discontinuità rispetto alla gestione passata del Fondo unico per lo spettacolo, sarebbero iniziative fortemente positive.

Sono contento della risposta fornita dal rappresentante del Governo, sono soddisfatto dell'attenzione che il ministero ha dimostrato di dedicare a questo settore e sarei molto soddisfatto se, appunto, il sottosegretario potesse impegnarsi a fare in modo che su questa materia intervenga direttamente il Governo, attraverso ispezioni interne, ad effettuare questo tipo di verifica che noi nella scorsa legislatura pensavamo addirittura di affidare ad una Commissione di inchiesta monocamerale della Camera. Sarebbe a mio avviso preferibile che vi fosse una rapida iniziativa del Go-

verno in materia, in modo da evitare la necessità di costituire — tra l'altro con spese ulteriori, perché ogni Commissione d'inchiesta comporta dei costi per il contribuente italiano — una nuova Commissione parlamentare d'inchiesta. Sarei, quindi, molto più soddisfatto se intervenisse un'efficace azione del Governo, del

Ministero del tesoro in particolare, per dare certezza all'intero settore.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento delle interpellanze e della interrogazione all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 20,10.

PARERE RICHIESTO AL CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA E REDATTO (QUALE CONTRIBUTO PERSONALE) IN OCCASIONE DI UN INCONTRO DI STUDIO TRA FUNZIONARI DEI CONSIGLI REGIONALI DEL 12 APRILE 1996 E CITATO DAL DEPUTATO GIUSEPPE CALDERISI NELLO SVOLGIMENTO DELLA SUA INTERPELLANZA N. 2-00007.

Si trasmette il parere richiesto, precisando che lo stesso è stato redatto (quale contributo personale) in occasione di un incontro di studio tra funzionari dei consigli regionali del 12 aprile 1996.

Non è quindi un parere reso dagli uffici consiliari richiesto o sottoposto alla Presidenza del Consiglio.

La Segreteria

SPUNTI RICOSTRUTTIVI ED INTERPRETATIVI SULL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE 23 FEBBRAIO 1995, N. 43

ovvero

l'« antiribaltone » alla ribalta

1. *La ratio dell'articolo 8.*

L'articolo 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (« Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario ») dispone:

1. 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.

2. Con proprio decreto, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica dichiara che si è verificato il presupposto previsto dal comma 1 per la riduzione della durata in carica del consiglio regionale.

Qual è, o quale vorrebbe essere, la *ratio* di questa norma? Per desumerla possiamo seguire diverse strade.

1. La prima è quella di rifarsi ai lavori parlamentari, dai quali peraltro non sembra possibile trarre elementi univocamente conclusivi. Infatti:

1.1. secondo l'onorevole Dotti, proponente di emendamenti che poi sono stati respinti in quanto considerati soddisfatti dall'articolo 8 in esame, si doveva introdurre una disposizione capace di « mantenere

nel tempo la maggioranza che effettivamente è uscita vincitrice dalle elezioni», in modo da «garantire il rispetto del voto degli elettori»;

1.2. secondo l'onorevole Bassanini, l'articolo 8 «scoraggia la formazione di coalizioni elettorali prive di una solida base programmatica e prevede, ove si verifichi in cambio di maggioranza un termine vasto per la verifica delle urne»;

1.3. secondo il relatore al Senato, senatore Villone, l'articolo 8 introduce un meccanismo volto a rafforzare la stabilità dei governi regionali, prevedendo che la durata del consiglio regionale si riduca ad un biennio qualora nel corso di 24 mesi venga posto in crisi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta;

1.4. secondo il senatore Mancino, l'articolo 8 tutela la persistenza della coalizione elettorale vincente alle elezioni.

2. La seconda strada è quella di esaminare alcune interpretazioni autorevoli. In questo senso:

2.1. secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali - in un parere reso alla regione Molise (1), la *ratio* dell'articolo 8 è quella di «costituire un deterrente nei confronti di cambiamenti di coalizioni realizzate nel consiglio e non sottoposte al vaglio del corpo elettorale». Secondo la Presidenza, questa sarebbe la risultante ultima dei lavori parlamentari;

2.2. secondo un parere reso dal Dipartimento delle attività generali della presidenza e degli affari legislativi e giuridici della regione Toscana (2), la finalità dell'articolo 8 «è quella di garantire la corrispondenza tra esito elettorale e giunta regionale, in analogia con la legge di elezione dei sindaci, però in questo caso limitatamente ai primi due anni di legislatura.

3. La terza strada è quella di mettere a confronto le asserzioni ricavabili dai lavori parlamentari e le interpretazioni autorevoli, da un lato, con quegli effetti della norma sui quali non paiono possibili dubbi o discussioni. Da questo punto di vista, i risultati giuridicamente certi, e piuttosto scoraggianti, sono quelli che esponiamo qui di seguito:

3.1. L'articolo 8 non garantisce in alcun modo «la corrispondenza tra esito elettorale e giunta regionale» né garantisce «il rispetto del voto degli elettori» né contribuisce a mantenere nel tempo la maggioranza che è effettivamente uscita vincente dalle elezioni. Infatti:

3.1.1. Il Consiglio regionale resta pienamente libero di eleggere, a propria discrezione, il presidente e la giunta. Non è vincolato dalla pretesa «candidatura a presidente» del capolista della lista regionale vincitrice e quindi beneficiaria del «premio di maggioranza», si tratta infatti di una candidatura meramente politica priva di qualsiasi peso giuridico nei confronti del consiglio. Anzi, è chiaro che ogni vincolatività giuridica configurerebbe una surrettizia elezione diretta del presidente, in insanabile contrasto con l'articolo 122 della Costituzione.

(1) Nota n. 1565/27-84, del 31 gennaio 1996.

(2) Nota n. 229 del 23 gennaio 1996.

3.1.2. Il consiglio non è neppure vincolato a trasformare in maggioranza « di governo » la coalizione che è risultata vincente alle elezioni. L'articolo 8 entra in gioco in caso di « rottura » del « rapporto fiduciario » (3), non al momento della costituzione di questo rapporto: ora, posto che si può rompere solo ciò che prima è stato costituito, resta confermato che in Consiglio potrà formarsi inizialmente qualsiasi maggioranza « di governo », corrispondente o no alla coalizione vincente (4). Anzi, una maggioranza « di governo » diversa da quella costituita dalla coalizione vincente, e quindi contrastante con la presunta volontà degli elettori, risulterà paradossalmente « blindata » proprio grazie all'articolo 8.

3.2. L'articolo 8 non « scoraggia la formazione di coalizioni elettorali prive di una solida base programmatica ». Le coalizioni elettorali potranno essere programmaticamente solide quanto si vuole, ma se disgraziatamente si sfasciano dopo il cimento elettorale e prima dell'elezione del presidente e della giunta, ed al loro posto si formano altre e diverse coalizioni « di governo », l'articolo 8 non ha nessun effetto; anzi, come si è detto sopra, garantisce addirittura la loro durata e « punisce » il ristabilirsi della prima e vincente coalizione.

3.3. È invece vero che l'articolo 8 costituisce « un deterrente nei confronti di cambiamenti di coalizioni realizzate nel Consiglio e non sottoposte al vaglio del corpo elettorale »: occorre però intendere questa affermazione nel senso giusto. Vale a dire che:

3.3.1. come già abbiamo affermato, in consiglio, in occasione della prima elezione del presidente e della giunta, può formarsi qualsiasi coalizione « di governo ». L'articolo 8 costituirà un deterrente ad ogni cambiamento successivo. Da questo punto di vista può essere accettata anche l'opinione che l'articolo 8 sia volto a rafforzare la stabilità dei governi regionali, anche se, come vedremo, questo rafforzamento ha come contropartita un sostanziale indebolimento dei poteri del consiglio. Si potrebbe anzi dire, a questo proposito, che per i primi 24 mesi della legislatura la forma di governo regionale viene a funzionare « secondo un paradigma che si potrebbe definire "a fiducia forzata", a meno di non voler provocare lo scioglimento del consiglio » (5).

3.3.2. Il deterrente opera non solo nei confronti di « cambiamenti di coalizioni », ma di qualsiasi fatto che ponga comunque in crisi il rapporto « fiduciario » tra consiglio e giunta costituitosi con l'elezione

(3) Prescindiamo, per il momento, dalla assoluta improprietà della locuzione « rapporto fiduciario » rispetto alla forma di governo regionale, che non vede una Giunta già costituita che si presenta a chiedere la fiducia al Consiglio, ma vede invece un Consiglio che esprime nel proprio seno, mediante elezione, un Presidente ed una Giunta.

(4) L'ipotesi che la maggioranza « di governo » sia diversa da quella rappresentata dalla coalizione vincente potrebbe sembrare improponibile in pratica, data la garanzia offerta dal premio di maggioranza. Occorre tuttavia riflettere sul fatto che una delle caratteristiche fondamentali delle coalizioni elettorali è quella di potersi spaccare. Occorre ancora considerare che quando il premio di maggioranza non è esaurito dalla elezione di tutti i candidati nella lista regionale, l'eccesso (che può essere anche molto rilevante) si ridistribuisce tra i gruppi di liste provinciali collegati: il che consente ai gruppi di liste, cioè ai partiti della coalizione, di disporre in proprio di una forza, molto superiore al loro reale peso elettorale, che potrebbe indurli nella tentazione di cambiamenti di fronte.

(5) Ida Nicotra Guerrera, Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei consigli regionali, in Quaderni regionali, n. 3/1994.

della prima giunta. Infatti è il caso di ricordare, ad ulteriore chiarimento, che la legge n. 43 del 1995 non impone nessuna coalizione. Impone soltanto un obbligo di collegamento reciproco tra almeno un gruppo di liste provinciali, presentate in non meno della metà delle province della regione, ed una lista regionale: e quindi la lista regionale cui viene attribuito il premio di maggioranza non è necessariamente una lista di coalizione. Che poi, nella pratica della prima applicazione della legge, le liste regionali siano risultate liste rappresentative di coalizioni, è un puro dato di fatto. Sottolineiamo questo punto per evitare di ridurre la discussione sull'articolo 8 ad una pura questione di « ribaltone » di coalizioni: l'articolo 8, in sé e per sé, tutela la stabilità di un rapporto fiduciario e quindi di un Governo regionale.

Se questa è la *ratio* dell'articolo 8, occorre pur dire che essa è stata perseguita con una formulazione molto difettosa, tanto difettosa da risultare in buona parte in contrasto con la forma di governo regionale disegnata dalla Costituzione e dagli Statuti regionali (6).

2. Dubbi di costituzionalità a proposito dell'articolo 8.

Questo contrasto è tale da aver fatto sorgere tre ordini di dubbi di costituzionalità.

Il primo dubbio verte sul fatto che l'articolo 8 abbia introdotto una nuova causa di scioglimento anticipato del consiglio, innovando così illegittimamente rispetto all'articolo 126 della Costituzione.

Dal punto di vista sostanziale, l'obiezione è certamente fondata. L'articolo 8 prospetta un'ipotesi al cui verificarsi collega la cessazione anticipata della legislatura e quindi, di fatto, lo scioglimento anticipato del consiglio (7).

(6) Il relatore di maggioranza alla Camera, onorevole Tatarella, dichiara che l'articolo 8, frutto di un emendamento elaborato in Commissione, era stato elaborato « con il concorso di tutti i gruppi e l'apporto tecnico dei più esperti cultori di diritto costituzionale ». Sul concorso dei gruppi, non abbiamo riserve. Sui cultori di diritto costituzionale, bisognerà ricordare che *Quandoque bonus dormitat Homerus*: l'articolo 8 sembra proprio il frutto di un pisolino; che l'articolo 8 sia insoddisfacente è testimoniato anche dal fatto che subito dopo l'approvazione della legge n. 43 del 1995 sono state presentate al Senato due proposte per l'abrogazione dell'articolo 8. Il primo disegno di legge (n. S. 1424), sottoscritto dai senatori Perlingieri, Battesi, Tamponi e Zecchino, motiva la proposta di soppressione essenzialmente sui dubbi di costituzionalità con riferimento all'articolo 126 della Costituzione. Il secondo disegno di legge (n. S. 1430), a firma Pasquino, Speroni, Pieroni, De Martino Guido, Gubbini, ha una motivazione più articolata. Nella relazione si accenna ai dubbi di costituzionalità in relazione agli articoli 122 e 126 della Costituzione; ma si batte molto anche sulla incongruità dell'articolo 8 rispetto ai fini dichiarati. « Esiste un forte rischio — scrivono i proponenti — che l'articolo 8 ingessi artificialmente una maggioranza consiliare a sostegno di una giunta per i primi 24 mesi: dopo di che una lista, un partito, perfino una corrente di partito, potrebbe procedere al rovesciamento della coalizione di governo senza pagare nessun prezzo. Anzi, non paga di avere probabilmente reso difficile e improduttiva la vita della coalizione precedente, di cui pure faceva parte, guadagnerebbe il massimo dei vantaggi con una posizione di rilievo, dovuta alla sua indispensabilità nella nuova giunta... L'articolo 8 non impedisce affatto i cambi di maggioranza non sanzionati dall'elettorato. Al contrario, ne consente la fredda progettazione e, persino, la ripetizione purché avvengano almeno il giorno dopo lo scadere dei 24 mesi ».

(7) La stessa Presidenza del Consiglio dei ministri, nel parere che abbiamo ricordato all'inizio, esprime valutazioni piuttosto gravi. L'articolo 8 dovrebbe comunque essere interpretato restrittivamente, visto che esso, nonostante l'accortezza del legislatore nell'evitare di usare il termine « scioglimento », sembra costruire un'ipotesi di destinazione del-

Dal punto di vista giuridico-formale, che è quello che conta, l'obiezione può invece essere respinta in modo abbastanza convincente.

1. Si può infatti sostenere che l'articolo 8 si limita, restando entro la sfera nella quale può legittimamente operare una legge statale ordinaria, a regolare la durata della legislatura regionale (8), istituendo una legislatura « breve » (quella ridotta a due anni in seguito al sopravvenire « comunque » di una crisi nel rapporto fiduciario consiglio-giunta entro i primi 24 mesi) e una « lunga ».

2. Oppure si può argomentare che l'articolo 8, operando legittimamente nell'ambito della durata della legislatura, introduce una « condizione risolutiva » che incide sulla ordinaria durata di cinque anni.

3. Si può poi notare che le ipotesi di scioglimento anticipato di cui all'articolo 126 della Costituzione si configurano come « sanzione », o per un comportamento antiggiuridico del consiglio o per la sua impossibilità di funzionare: operano cioè in presenza di una « disfunzione » del consiglio. La riduzione della durata della legislatura, di cui all'articolo 8, non si collega invece né al compimento di atti antiggiuridici né ad una impossibilità di funzionamento: anzi, può addirittura operare in dipendenza di un « iperfunzionamento » del consiglio (9) (10).

4. Va ancora osservato che tanto il procedimento quanto il provvedimento attraverso i quali viene applicato l'articolo 8 sono diversi da quelli previsti dall'articolo 126 della Costituzione. L'articolo 126 considera lo scioglimento un provvedimento discrezionale e « politico », frutto di una valutazione del Governo (11) sottoposta anche ad un parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali. L'articolo 8 prevede invece un semplice provvedimento « dichiarativo »,

l'organo consiliare che si aggiunge a quelle previste dall'articolo 126 della Costituzione. Sicché, anche ad escludere l'incostituzionalità della norma (che, com'è noto, in molti hanno sostenuto) andrebbe comunque preferita quell'interpretazione che pare alterare in misura minore il sistema delle relazioni tra gli organi regionali, come delineato dalla Costituzione.

(8) È questa l'opinione che ha prevalso in Parlamento, di fronte ad alcune « questioni di costituzionalità avanzata a proposito dell'articolo 8; di tale opinione si sono fatti portavoce espressamente, tra gli altri, l'onorevole Bassanini e il senatore Salvi. Sempre in considerazione della necessità di non dare adito a problemi di costituzionalità, sono stati respinti in Parlamento emendamenti che definivano « grave violazione di legge », ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 126 della Costituzione, le ipotesi di « ribaltone », e che finivano quindi per introdurre, sia pure *per relationem*, una nuova ipotesi veramente di scioglimento anticipato del consiglio.

(9) Un « ribaltone », o comunque mutamenti interni alla « maggioranza di governo », denotano evidentemente una buona capacità di funzionamento del consiglio, che si dimostra in grado, magari anche troppo, di elaborare indirizzi politici.

(10) Paradossale, a proposito del collegamento tra l'articolo 126 della Costituzione e l'articolo 8 della legge n. 43 del 1995, sarebbe il caso in cui, entro i primi 24 mesi di legislatura, il consiglio ricevesse l'invito del Governo di sostituire la giunta o il presidente che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge ». Il paradosso consiste in questo, se il consiglio non adempie, può essere sciolto in base all'articolo 126 della Costituzione: se adempie, può essere sciolto in base all'articolo 8 della legge n. 43 del 1995, giacché la sostituzione della giunta e del presidente implica certamente una crisi del « rapporto fiduciario ». Anche da questa, pur marginale, osservazione si desume la fretolosità e la scarsa ponderazione con la quale l'articolo 8 è stato formulato.

(11) L'articolo 2, lettera o), della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevede invece espressamente che siano sottoposte a deliberazione del Consiglio dei ministri le proposte motivate per lo scioglimento dei consigli regionali.

una specie di accertamento dal quale esula qualsiasi valutazione discrezionale (12). Questa diversità conferma la non riconducibilità del caso previsto dall'articolo 8 all'istituto dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

5. Diverse sono anche le conseguenze tra scioglimento anticipato del consiglio e durata ridotta della legislatura in applicazione dell'articolo 8. Con lo scioglimento anticipato disposto in base all'articolo 126 viene meno anche la giunta regionale, e l'amministrazione regionale risulta, per così dire, « commissariata ». In caso di durata ridotta della legislatura, non avendo l'articolo 8 disposto alcunché, si deve invece ritenere che la giunta resti in carica — quanto meno per l'ordinaria amministrazione — fino all'elezione della nuova giunta da parte del nuovo consiglio.

6. Diversa infine è la decorrenza tra le due ipotesi. Lo scioglimento anticipato opera immediatamente. Il verificarsi della crisi del rapporto fiduciario tra giunta e consiglio invece può essere « dichiarato » in qualsiasi momento compreso entro i primi 24 mesi di legislatura, ma produce i suoi effetti solo allo scadere dei due anni.

Il secondo dubbio verte sul fatto che l'articolo 8 leda la libertà dei consiglieri regionali, e finisca per configurare una ipotesi di « mandato imperativo » in violazione del principio stabilito dall'articolo 67 della Costituzione per i parlamentari, e pacificamente considerato estensibile ai consiglieri regionali.

Dal punto di vista sostanziale il dubbio è fondato. Chiaramente l'articolo 8 « punisce » il cambiamento di opinione dei consiglieri, per quanto riguarda il « rapporto fiduciario » tra consiglio e giunta. Inoltre, stando a quel tanto di *ratio* che abbiamo creduto di poter rintracciare, l'articolo 8 vorrebbe anche garantire il rispetto della volontà degli elettori; la garanzia è legata, ovviamente, alla riduzione della durata della legislatura, e per questa via si viene ad imporre ai consiglieri, proprio nella sostanza di « mandato imperativo », il rispetto della (presunta) volontà dell'elettorato.

Dal punto di vista giuridico-formale si può rispondere con alcune argomentazioni:

a) la prima è che i consiglieri restano pienamente liberi nella espressione della loro volontà. Non esiste coazione o limitazione; esiste, se mai, una forma particolare di « responsabilizzazione », la cui efficacia è peraltro limitata ai primi 24 mesi della legislatura;

b) la seconda è che, nella reale operatività dell'articolo 8, non esiste un « vincolo di mandato » neppure implicito a tutela della « volontà degli elettori ». Infatti la « maggioranza di governo » la cui persistenza viene tutelata non è necessariamente quella legata all'esito del voto: è semplicemente quella che si è liberamente costituita in Consiglio all'atto della instaurazione del primo « rapporto fiduciario ».

(12) Questa almeno è stata l'intenzione del legislatore, secondo espresse dichiarazioni desumibili dai lavori preparatori. Che poi la norma sia risultata pari alle intenzioni, è punto tutto da discutere.

Pur riconoscendo la non totale conclusività delle risposte giuridico-formali, inclineremmo a ritenere superabile anche questo dubbio di costituzionalità, ed a considerare l'articolo 8 soltanto uno strumento di maggior responsabilizzazione politica dei consiglieri.

Il terzo dubbio riguarda un presunto contrasto dell'articolo 8 con l'articolo 122 della Costituzione. Il contrasto non consisterebbe in quel simulacro di « elezione diretta » che si è voluto rintracciare nelle intenzioni della legge n. 43 del 1995: abbiamo già detto che, da questo punto di vista, tutto rimane sul piano politico, senza riflessi giuridici. Si potrebbe invece sostenere che l'articolo 8 introduce elementi si « presidenzialismo » in una forma di governo che la Costituzione ha voluto chiaramente come « assembleare », o almeno come forma mista « assembleare-parlamentare ».

Dal punto di vista sostanziale gli elementi di « presidenzialismo » potrebbero essere sintetizzati come segue:

a) le dimissioni della giunta, entro i primi 24 mesi, comportano in pratica una specie di scioglimento anticipato del consiglio, e quindi, per certi aspetti, la giunta diventa arbitro della durata in carica del consiglio. Il presidente e la giunta, una volta eletti, acquisterebbero una specie di legittimazione autonoma, non indipendente dal consiglio ma sufficienti a provocare la cessazione anticipata della legislatura.

b) Si potrebbero addirittura identificare possibili prevaricazioni della giunta sul consiglio. La giunta, giocando sulla minaccia di cessazione anticipata della legislatura, potrebbe, attraverso una serie di « questioni di fiducia » poste al consiglio, appropriarsi delle funzioni di « indirizzo politico ».

Dal punto di vista giuridico-formale, ogni risposta di riduce ad una considerazione di fondo: quella che il consiglio resta giuridicamente sempre padrone della sorte della Giunta e delle proprie decisioni. Ogni decisione comporta un prezzo. Normalmente si tratta di un prezzo « politico », nelle decisioni collegate alla disposizione dell'articolo 8 si aggiunge un sovrapprezzo che è insieme « politico », data l'incidenza sul governo regionale, e « giuridico », date le possibili conseguenze sulla durata della legislatura. D'altra parte, non sembra che i 24 mesi di « regime speciale » o di « fiducia forzata » siano sufficienti ad alterare la forma di governo prevista dall'articolo 122 della Costituzione.

3. La crisi del « rapporto fiduciario »

L'articolo 8 si impenna sul fatto che nel corso di 24 mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta sia comunque posto in crisi. È dunque fondamentale identificare i casi sintomatici di tale crisi.

La identificazione è resa complessa e controversa da un dato che, a nostro parere, il legislatore ha trascurato: il dato, cioè, che nella forma di governo regionale così come delineata dalla Costituzione e sviluppata dagli Statuti regionali non esiste un rapporto fiduciario tra

consiglio e giunta o almeno non esiste certamente nel momento per così dire, « genetico » del governo regionale.

Il rapporto fiduciario, come ogni rapporto, presuppone almeno due soggetti. Per quanto riguarda la forma di governo nazionale abbiamo infatti da un lato il Governo nominato dal Presidente della Repubblica, dall'altro il Parlamento. Il Governo, già in carica, si presenta al Parlamento per averne la fiducia, e il Parlamento decide se accordargliela o no. L'esistenza del Governo è indipendente dalla fiducia del Parlamento, dalla fiducia dipende invece la pienezza dei suoi poteri. In ogni caso si può ben dire che non è il Parlamento a « fare » il Governo e che il « rapporto fiduciario » esiste proprio per la autonoma esistenza dei due soggetti. Tanto che il Parlamento non ha alcun potere diretto sulla composizione del Governo.

Nella forma di governo regionale, invece, il consiglio « elegge » il governo regionale. In principio esiste solo il consiglio che successivamente « nel suo seno », forma il governo regionale. Non c'è quindi un « rapporto fiduciario », che presupporrebbe l'autonoma esistenza di due soggetti: c'è una elezione, per effetto della quale un soggetto « genera » un altro.

Non si tratta di una pura questione nominalistica, o di arzigogoli formali. Il dato è importante perché, dovendo trasferire il « rapporto fiduciario », impropriamente previsto dall'articolo 8, nel sistema di rapporti intercorrenti tra consiglio regionale e governo regionale, occorre individuare i possibili punti di inserimento.

A nostro parere, sul versante del consiglio i punti di inserimento sono tutte le manifestazioni di volontà del consiglio che riguardano il presidente o la giunta nel suo complesso, vale a dire tutte le ipotesi che, in base agli Statuti regionali, comportano il rinnovo delle elezioni del presidente e/o della giunta.

Sul versante della giunta, i punti di inserimento sono tutte le ipotesi di dimissioni del presidente e/o della giunta.

Riteniamo cioè che si possa parlare di « crisi del rapporto fiduciario » ogni volta in cui per effetto di espresse disposizioni dei singoli statuti, a causa di lacune negli stessi statuti, il consiglio debba procedere ad una nuova elezione del presidente e/o della giunta.

Cominciamo dai casi più semplici e non controversi.

Il primo caso è ovviamente quello di un « Voto di sfiducia » che, data la forma di governo regionale, sarebbe più proprio chiamare « revoca » del consiglio nei confronti della giunta. Crediamo che su questo punto non occorran considerazioni particolari.

Il secondo caso è quello delle discussioni della giunta in seguito al risultato negativo di una « questione di fiducia ». E' vero che né la Costituzione né gli Statuti regionali prevedono espressamente la posizione di « questioni di fiducia »: ma non si può negare alla giunta regionale (così come non lo si è mai negato al Governo della Repubblica, pur in un uguale silenzio della Costituzione) il diritto di porre « questioni di fiducia », ed il conseguente diritto di trarre le conseguenze che derivano da un voto negativo.

Passiamo ora ai casi sui quali, stando almeno alle autorevoli interpretazioni che abbiamo citato all'inizio, possono sorgere dubbi.

Il primo è quello delle dimissioni « libere » del presidente e/o della giunta, cioè delle dimissioni non conseguenti ad una « questione di fiducia » respinta dal consiglio.

Secondo il parere espresso dagli uffici della regione Toscana, queste dimissioni concreterebbero una « crisi del rapporto fiduciario » solo nel caso in cui si trattasse di « dimissioni politiche », collegate cioè al « venir meno della coalizione di governo e quindi della maggioranza che sostiene la giunta ».

Riteniamo di non poter condividere questa interpretazione per le seguenti ragioni:

a) le motivazioni delle dimissioni hanno indubbiamente una forte rilevanza politica; ma, dal punto di vista giuridico, non hanno rilevanza. Se ad esse si potesse attribuire il valore discriminante che il citato parere indica, si aprirebbe la strada alla totale elusione dell'articolo 8; sarebbe infatti semplicissimo, con un accordo tra forze politiche presumibilmente non troppo difficile, presentare tutte le dimissioni come dimissioni « non politiche », consentendo così qualsiasi « ribaltone » e salvando insieme la durata ordinaria della legislatura;

b) la « crisi del rapporto fiduciario » soprattutto nella particolare forma di governo regionale, non si identifica con eventi « politici », i quali se mai sono i motivi scatenanti della crisi, ma non la sua « forma ». La crisi si verifica e si formalizza ogni volta in cui venga meno, per qualsiasi ragione, l'esecutivo espresso dal consiglio. Il ragionamento da farsi è lineare. La giunta è frutto di una elezione; il cosiddetto « rapporto fiduciario » si concreta nell'elezione. Ogni dimissione della giunta, per qualsiasi motivo, impone una elezione. Ogni nuova elezione realizza un nuovo « rapporto fiduciario ». È giuridicamente sbagliato puntare, come elemento qualificante e decisivo, sul preteso permanere della stessa maggioranza. Occorre ricordare che prima della elezione del presidente e della giunta (così come in Parlamento prima del voto di fiducia) non esistono giuridicamente nei consigli regionali una maggioranza ed una minoranza: esistono semplicemente forze e schieramenti politici. Solo con l'elezione si creano una maggioranza ed una minoranza. Vale a dire che politicamente è la maggioranza che fa l'elezione; ma giuridicamente è l'elezione che « fa » la maggioranza e la minoranza. Così ogni elezione crea una maggioranza ed una minoranza, che giuridicamente sono « nuove » perché operano un effetto nuovo, che è la nuova elezione. La « novità », che è poi l'indice della precedente crisi, resta anche se per ipotesi la nuova giunta e la maggioranza che la sostiene fossero identiche alla precedente Giunta ed alla precedente maggioranza. C'è una nuova elezione, quindi è venuto meno il « rapporto fiduciario » precedente.

Contro queste argomentazioni si invoca la necessità di una interpretazione « sostanziale » dell'articolo 8. Il parere della regione Toscana sostiene che « il meccanismo di abbreviazione della legislatura non opera automaticamente all'insorgere della figura sintomatica; il presupposto si verifica infatti con l'elezione del nuovo presidente e della nuova giunta, sostenuti da una coalizione diversa, perché è con quell'evento che si verifica il venir meno della coalizione originaria. Anteriormente, il consiglio regionale, ancorché sia intervenuto ad esempio un voto di sfiducia, può sempre ricomporre e ricompattare la maggioranza ».

L'argomentazione è interessante, ma confonde la politica col diritto. È incontestabile che alle dimissioni della giunta deve seguire l'elezione di una nuova giunta. E se c'è elezione di una nuova giunta, ciò significa che tra la giunta uscente ed il consiglio è venuto meno ogni « rapporto fiduciario » perché il rapporto fiduciario non consiste nella consonanza di scelte e di indirizzi politici, ma in un voto e nei suoi effetti. Con le dimissioni vengono meno gli effetti del voto: dunque viene meno il rapporto fiduciario.

È il caso di ripetere ancora una volta che l'articolo 8 non tutela una maggioranza, né il rapporto politico che si è creato al momento dell'elezione della giunta e che, ragionevolmente, dovrebbe continuare a sussistere per tutta la durata della giunta. L'articolo 8 si limita a tutelare la permanenza in carica della giunta inizialmente eletta. Per comprendere a fondo la differenza, si pensi ad un caso limite: quello di una giunta che, ponendo una questione di fiducia, riceva il voto contrario di gran parte della maggioranza che l'ha eletta, ma riceva il consenso dell'opposizione e di un residuo della maggioranza sufficiente a superare la questione di fiducia. In questo caso, a meno che non decida autonomamente di dimettersi, la giunta resta in carica, sostenuta da uno schieramento nuovo, da una nuova maggioranza, senza che operi in alcun modo l'articolo 8. Il « ribaltone » è fatto, e l'articolo 8 non interviene.

Questo ci porta a non condividere le conclusioni del parere della regione Toscana, secondo il quale « affinché non si determini l'abbreviazione della legislatura occorre comunque che rimanga fermo il nucleo principale della maggioranza originaria. In mancanza di altre indicazioni nella legge, tale nucleo originario deve essere individuato con criteri numerici: deve cioè permanere, nella nuova elezione, almeno la maggioranza politica (?) dei consiglieri che hanno eletto il primo Presidente ».

Abbiamo visto, nella ipotesi sopra prospettata, che una giunta (con pochi scrupoli) può benissimo cambiare la maggioranza che la sostiene senza incappare nell'articolo 8: quello che conta, ai fini dell'articolo 8, non è il persistere della prima maggioranza o del « nucleo principale della maggioranza organica » (13), ma il persistere della giunta, che, per effetto della elezione, incarna in sé il « rapporto fiduciario ».

C'è poi un aspetto particolare che, a proposito delle analisi sul persistere della maggioranza, va ricordato. Tutti o quasi gli statuti regionali, compreso quello della regione Toscana, prevedono la possibilità che il presidente e la giunta siano eletti, in casi estremi, con la presenza della maggioranza dei consiglieri assegnati e con votazione di ballottaggio tra due candidati, nella quale risulta eletto chi ha riportato più voti. C'è quindi la possibilità di avere un presidente ed una giunta eletti col voto espresso di una minoranza, anche piuttosto piccola. In questa evenienza, come opererebbe e soprattutto quale valore

(13) Come si determinerebbe poi questo « nucleo principale »? Con riferimento numerico in genere, o con riferimento ai numeri delle forze politiche che componevano l'originaria maggioranza? Si bada, insomma, al voto della maggioranza dei consiglieri che hanno dato vita alla coalizione, o al voto della maggior forza della coalizione?

qualificatorio potrebbe avere il criterio della permanenza del « nucleo principale » della maggioranza originaria ?

Il secondo caso controverso è quello delle dimissioni del presidente, alle quali conseguano di diritto la decadenza dell'intera giunta o le dimissioni della giunta: ciò, beninteso, nel caso in cui le dimissioni del presidente non dipendano da un voto di sfiducia o da un voto di revoca. Su questo punto crediamo si possano richiamare integralmente le considerazioni svolte per il caso di dimissioni della giunta. Certamente può sembrare poco ragionevole che alle dimissioni per ragioni personali (o, Dio non voglia, alla morte) del presidente consegua l'abbreviazione della legislatura: ma è una irragionevolezza che già si verifica nei comuni e nelle province, alla cui forma di governo sembra si sia ispirato il legislatore nel redigere l'articolo 8 (14).

Il terzo caso è quello delle dimissioni di un numero di assessori tale da comportare, secondo le previsioni dei singoli Statuti, la decadenza o le dimissioni dell'intera giunta. Riteniamo che questo caso possa essere ricondotto, senza variazioni, a quanto abbiamo detto sulle dimissioni « libere » della giunta. Se invece si tratta di decadenza « di diritto » della giunta, siamo comunque di fronte al venir meno di uno dei termini del « rapporto fiduciario»: è indubbio che vi sia una crisi del rapporto stesso.

Il quarto caso è quello del « rimpasto » della giunta, con o senza allargamento della giunta collegato eventualmente con allargamenti o mutamenti della maggioranza. Qui crediamo si debbano distinguere diverse ipotesi.

1. Cominciamo dal « rimpasto » senza allargamento della giunta. Occorrerà rifarsi ai singoli Statuti.

1.1. Se essi ammettono, o non escludono positivamente, la sostituzione di singoli assessori senza imporre l'elezione dell'intera giunta, si potrà procedere al « rimpasto » senza che si debba ritenere posto in crisi il « rapporto fiduciario ». Aggiungiamo che, a parer nostro, i nuovi assessori potranno essere eletti con qualsiasi maggioranza, anche molto diversa da quella che ha eletto la giunta originaria. Fino a che la giunta risulta sostenuta da una maggioranza, quale essa sia o come si evolva, non va in crisi il « rapporto fiduciario » col consiglio.

1.2. Se gli Statuti non ammettono la sostituzione di uno o più assessori senza la rielezione dell'intera giunta, allora dovrà intendersi che si verifichi una crisi del « rapporto fiduciario », per le ragioni che abbiamo in precedenza illustrato.

2. Anche per l'allargamento della giunta regionale, occorrerà rifarsi ai singoli Statuti.

2.1. In alcuni Statuti regionali, la composizione numerica della giunta è variabile entro limiti prestabiliti, e l'elezione degli assessori avviene con separate votazioni per ciascuno di essi. In questo caso la

(14) Gli uffici della regione Toscana, come si è riportato, identificano la *ratio* dell'articolo 8 nella « finalità di garantire la corrispondenza tra esito elettorale e giunta regionale, in analogia con la legge per l'elezione dei sindaci ». Se l'identificazione della *ratio* non è condivisibile, come abbiamo dimostrato, resta però valida l'identificazione della analogia.

giunta potrà essere allargata con l'elezione di nuovi assessori, fino a saturazione del numero massimo, senza che si debba procedere alla rielezione della giunta; non ci sarà quindi nessuna crisi del « rapporto fiduciario ». Anche in questo caso gli assessori aggiunti potranno essere eletti da qualsiasi maggioranza, conforme o difforme rispetto a quella originaria.

2.2. In altri Statuti, la composizione numerica della giunta è variabile, come detto sopra, ma l'elezione della giunta avviene con unica votazione, successiva a quella per l'elezione del presidente; o addirittura avviene con una unica votazione cumulativa che comprende anche il presidente. In questo caso, si tratta di stabilire se sia possibile un allargamento senza una nuova elezione dell'intera giunta; il problema si sposta quindi sulla interpretazione da dare alle norme statutarie. Ove si dovesse concludere che per allargare la giunta si debba procedere alla sua rielezione, ovviamente previa dimissioni, saremmo di fronte ad una crisi del « rapporto fiduciario », con tutto quanto ne consegue. Potrebbe apparire incongruo che un semplice allargamento della giunta, magari conseguente ad un allargamento della maggioranza, assuma il significato di una crisi del « rapporto fiduciario », ma non possiamo non ribadire che ogni nuova elezione della giunta apre un nuovo « rapporto fiduciario », e quindi significa una crisi nel precedente rapporto.

2.3. In altri Statuti infine la composizione numerica della giunta è determinata in numero fisso. In tal caso l'allargamento della giunta è ovviamente impossibile: si potrà procedere soltanto ad un rimpasto, per il quale varranno le considerazioni esposte a suo luogo.

Probabilmente le interpretazioni sopra esposte per quanto riguarda l'allargamento della giunta, che è di solito strettamente legato a variazioni nella maggioranza « di governo », possono sembrare esageratamente formaliste, soprattutto di fronte ad impostazioni che privilegiano la « sostanza », cioè la libertà di manovra politica sulle istituzioni. Non sappiamo cosa farci. Possiamo solo suggerire che l'incoercibile vocazione ad entrare in giunta, dalla quale possono essere colpite nel corso dei primi 24 mesi talune forze politiche, sia lasciata maturare fino alla scadenza dei 24 mesi.

Il quinto caso quello della revoca o del voto di sfiducia a singoli assessori. Si tende ad ammettere questa possibilità anche nel silenzio degli Statuti, alla luce della recente giurisprudenza relativa ai membri del Governo della Repubblica. Riteniamo che questa sfiducia o questa revoca, di per sé, non comportino una rottura del « rapporto fiduciario ». Ma se, a' termini dei singoli Statuti, la sostituzione dell'assessore « sfiduciato » o revocato è possibile solo con la rielezione dell'intera giunta, allora si dovrà necessariamente ritenere verificata la crisi del « rapporto fiduciario ».

4. Altri problemi interpretativi ed applicativi.

La non felice formulazione dell'articolo 8 pone poi alcuni altri problemi.

Il primo consiste nello stabilire da quando decorrano i 24 mesi.

Secondo il parere della regione Toscana *il dies a quo* dei suddetti ventiquattro mesi è quello della data di insediamento del consiglio (non quello delle elezioni né quello dell'elezione della prima giunta) ».

A parer nostro le cose stanno diversamente. Secondo l'articolo 3 della legge 108 del 1968, « I consigli regionali si rinnovano ogni cinque anni... Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni ». L'articolo 8 della legge n. 43 del 1995 dispone, come abbiamo visto, che « il quinquennio è ridotto ad un biennio ». È ovvio che la decorrenza del biennio, di cui all'articolo 8, sarà la medesima di quella del quinquennio di cui costituisce una abbreviazione. Ma perché la riduzione della legislatura ad un biennio possa operare pienamente, occorre che anche la decorrenza dei 24 mesi di « ingessamento » del « rapporto fiduciario » sia la medesima. Stabilendo decorrenze diverse, secondo l'opinione toscana, i 24 mesi verrebbero a scadere dopo la scadenza del primo biennio di legislatura. Infatti l'insediamento del consiglio richiede che sia completato tutto il procedimento elettorale, e questo procedimento, per effetto proprio della legge n. 43 del 1995, richiede tempi piuttosto lunghi. Si potrebbe arrivare ad intervalli piuttosto lunghi tra le elezioni e l'insediamento del consiglio, in dipendenza dal completamento delle operazioni per la proclamazione degli eletti. In tale caso ci sarebbe un periodo, pari a quello che è intercorso tra l'elezione del consiglio e la seduta di insediamento, nel quale opererebbe l'articolo 8, ma nel quale sarebbe impossibile ridurre la legislatura ad un biennio perché il biennio di legislatura è già ampiamente trascorso.

Il secondo problema è quello di stabilire il momento del verificarsi della crisi del « rapporto fiduciario », cioè se la crisi del « rapporto fiduciario » si verifichi con il fatto (voto di sfiducia, reiezione della questione di fiducia) che determina la revoca o le dimissioni della giunta, ovvero con le dimissioni « libere » della giunta stessa; o invece se si verifichi solo con l'elezione della nuova giunta.

Secondo il parere della regione Toscana « non dà luogo alla applicazione dell'articolo 8 il protrarsi della crisi della giunta dimissionaria, che resta in carica per il disbrigo degli affari correnti ». « Il meccanismo di abbreviazione della legislatura non opera automaticamente all'insorgere della figura sintomatica; il presupposto si verifica, infatti, con l'elezione (entro i 24 mesi dal *dies a quo* di cui sopra) del nuovo presidente e della nuova giunta... ».

Non possiamo condividere questa opinione. La crisi del « rapporto fiduciario » è proprio indicata dalle « figure sintomatiche ». Le dimissioni della giunta « sono » la crisi del rapporto fiduciario. È chiaro che una giunta dimissionaria, soprattutto se in seguito a voto di sfiducia o

a denegata fiducia, ha col consiglio non un « rapporto fiduciario », ma se mai un rapporto « sfiduciario ». Le nuove elezioni della nuova giunta, che necessariamente seguono, non realizzano la crisi: al contrario, la risolvono. Del resto, accedendo al parere della regione Toscana, si aprirebbe la strada ad una presente elusione dell'articolo 8. In molti casi infatti si preferirebbe trascinare anche per 24 mesi una crisi di giunta, per salvare il quinquennio di legislatura.

Il terzo problema è quello del procedimento di applicazione dell'articolo 8, in riferimento al suo secondo comma.

Le disposizioni sono scarsissime. Si parla soltanto di un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Non è previsto che la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri sia preceduta da deliberazione dello stesso Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 2, lettera o) della legge n. 400 del 1988; né è previsto un parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Abbiamo già citato questi elementi come dati che distinguono l'abbreviazione della legislatura dallo scioglimento anticipato dei consigli regionali *ex* articolo 126 della Costituzione. Li riprendiamo ora come indici che, nelle intenzioni del legislatore, il provvedimento del Presidente della Repubblica dovrebbe avere la natura di un semplice atto di accertamento, dichiarativo, privo di ogni implicazione discrezionale.

In realtà, la natura dichiarativa o invece discrezionale-costitutiva del provvedimento in esame dipende dalla interpretazione che si dà al primo comma dell'articolo 8. Se si accetta una interpretazione come quella da noi proposta, gli elementi di discrezionalità sono veramente inesistenti o comunque ridotti al minimo. La necessità di nuove elezioni della giunta, senza che rilevino le motivazioni politiche o altre considerazioni opinabili è un dato obiettivo, la cui esistenza è veramente accertabile e dichiarabile. Se invece si accettano interpretazioni nelle quali il punto determinante viene ad essere costituito da indagini sulla configurazione politica delle maggioranze, da analisi sul permanere o no del « nucleo fondamentale » della originaria « maggioranza politica », si entra in un campo nel quale la discrezionalità di valutazione è amplissima: ed allora il comma 2 dell'articolo 8 risulta inadeguato.

L'articolo 8 non prevede chi debba informare il Presidente del Consiglio dei ministri del verificarsi della crisi che rende operante l'articolo 8. È una lacuna non trascurabile, che offre al capo del Governo la possibilità di interventi politicamente orientati e non di obiettiva applicazione della legge.

In altre parole, il Presidente del Consiglio dei ministri può fingere di ignorare le crisi che coinvolgono maggioranze politiche regionali di schieramenti a lui favorevoli, e può invece essere diligente indagatore delle crisi che danneggiano forze politiche o coalizioni a lui ostili. L'interpretazione che abbiamo proposta per l'articolo 8 semplificherebbe anche questo problema; tutto infatti si ridurrebbe a rilevare i rinnovi di giunta che avvengono nei primi 24 mesi di legislatura, rinnovi che sono portati per vari canali a conoscenza del Governo.

Il parere della regione Toscana rileva giustamente che « dal punto di vista procedurale, non spetta a nessun organo regionale accertare o comunicare il verificarsi del presupposto per l'abbreviazione della legislatura ». Restano certamente aperte tutte le vie informali di comunicazione verso il Presidente del Consiglio dei ministri; ma è da escludersi che qualsiasi comunicazione proveniente da organi regionali, ed in particolare da componenti della giunta eletta per prima e successivamente sostituita (e meno che mai da componenti dell'ex maggioranza, nel caso di « ribaltone » senza dimissioni della giunta) possa costituire a carico del Capo del Governo un obbligo di provvedere.

5. *Come sopravvivere all'articolo 8.*

Crediamo sia abbastanza evidente che l'articolo 8 della legge n. 43 del 1995 crea molti più problemi di quanti ne risolva.

Riprendendo alcune conclusioni sopra esposte, possiamo dire che l'unico vero risultato positivo dell'articolo 8 è quello di tutelare la persistenza in carica per circa 24 mesi del primo governo regionale eletto dopo le elezioni. Tutti gli altri nobili obiettivi che sono stati attribuiti alla norma risultano mancati. Non c'è nessuna reale tutela della volontà degli elettori. Non c'è la garanzia che si formino, tanto prima delle elezioni quanto dopo le elezioni, alleanze o coalizioni elettorali o « di governo » solide e coerenti.

Risulta in qualche modo tutelata la « governabilità », più che altro nell'aspetto formale dell'esistenza di un governo regionale che possa durare in carica 24 mesi. Che poi questo governo risulti veramente in grado di governare — che è l'essenza della « governabilità » — o si riduca invece ad un malato tenuto in vita vegetativa fino allo scadere dei 24 mesi, è problema che sfugge completamente all'articolo 8.

Si aggiunga che, per la sua genericità e la sua eterogeneità rispetto alla forma di governo regionale, l'articolo 8 si presta, come abbiamo indicato, ad essere eluso soprattutto nel caso in cui se ne accolga una interpretazione che privilegi la cosiddetta « sostanza » o metta al centro di tutto i criteri politici, validi su molti piani ma evanescenti su quello giuridico.

Poco efficace sul versante positivo, l'articolo 8 pone poi, come abbiamo visto, seri problemi di costituzionalità. Sul piano giuridico — formale esistono argomentazioni, magari un po' cavillose, per difenderne la costituzionalità. Ma sul piano sostanziale, che è quello cui occorre prestare attenzione quando si valuta una norma, i dubbi restano gravissimi.

Ciò premesso, crediamo che il miglior partito da prendere sarebbe quello di sopprimere l'articolo 8, secondando le proposte — purtroppo decadute per la fine anticipata della legislatura — di cui abbiamo dato conto alla nota n. 6.

In alternativa, occorrerebbe arrivare ad una riformulazione dell'articolo 8, che prenda in considerazione i seguenti punti:

a) la mancanza, nella forma di governo regionale, di un vero e proprio « rapporto fiduciario » tra consiglio e giunta: e quindi la necessità di individuare, al posto di una generica e non pertinente ipotesi di « crisi comunque del rapporto fiduciario », casi precisi dal cui verificarsi si voglia far discendere l'abbreviazione della legislatura;

b) la precisazione del termine da cui decorrono i 24 mesi;

c) l'opportunità di regolare in modo più chiaro, e soprattutto più garantista nei confronti dei consigli regionali, il procedimento ed il provvedimento attraverso i quali viene fatto operare l'articolo 8.

Considerato tuttavia che la vischiosità delle norme, cioè la loro resistenza alle modifiche, è direttamente proporzionale alla loro incongruità, c'è da credere che l'articolo 8 resterà intatto ancora per parecchio tempo, magari in attesa di una nuova futuribile riforma generale del sistema elettorale regionale.

Ci permettiamo, allora, di suggerire una serie di modifiche che potrebbero essere apportate agli Statuti regionali, per cercare di ridurre i guasti che l'articolo 8 potrebbe produrre.

In ordine di importanza le modifiche statutarie sarebbero le seguenti:

a) indicazione nello Statuto, con espresso riferimento all'articolo 8 della legge n. 43 del 1995, dei casi che costituiscono « crisi del rapporto fiduciario » e dei casi che invece non concretano tale crisi. Dato che il « rapporto fiduciario » — o quel qualcosa di più proprio alla forma di governo regionale che si vorrà indicare — attiene al rapporto tra organi della regione, si può tranquillamente ritenere esistente la competenza statutaria regionale a disciplinare questi aspetti;

b) in subordine, introduzione nello Statuto di norme che consentano espressamente la sostituzione di singoli assessori dimissionari o decaduti, il rimpasto della giunta con o senza ampliamento della giunta stessa, escludendo che in questi casi si debba procedere alla rielezione della giunta. Sarebbe quindi opportuno eliminare dagli Statuti qualsiasi indicazione o limitazione circa la composizione numerica della giunta, lasciando alla discrezione del consiglio — cioè della maggioranza consiliare —, su proposta del presidente della giunta, la possibilità di variare la composizione numerica, e quindi politica, della giunta in dipendenza delle concrete evenienze politiche;

c) sempre in subordine, introduzione nello Statuto di norme che escludano la decadenza « di diritto » della giunta, o l'obbligo di dimissioni della giunta stessa, in caso di dimissioni del presidente non conseguenti all'approvazione di mozioni di sfiducia o di revoca o a casi di denegata fiducia. Andrebbero espressamente regolati i casi di impedimento permanente del presidente o di sua morte;

d) ancora in subordine, ma anche ad integrazione delle modifiche proposte al punto a), inserimento nello Statuto di una norma che espressamente preveda la possibilità di voto di sfiducia o di revoca a singoli assessori, chiarendo che la sfiducia o la revoca di uno o più as-

essori non comportano l'obbligo di dimissioni della giunta; e che la sostituzione degli assessori singolarmente « sfiduciati » o revocati avviene senza che si debba procedere a rielezione dell'intera giunta, anche nel caso in cui lo Statuto preveda un'unica votazione cumulativa per l'elezione della Giunta.

Con queste modifiche, che andrebbero comunque studiate « su misura » per ogni specifico Statuto, si potrebbe ricondurre a razionalità una norma che, così com'è e come opera attualmente, è davvero abnorme e poco razionale.

(a cura di Marco Zanini).

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,30.*

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

Stampato su carta riciclata ecologica

STA13-9
Lire 1900