

CAMERA DEI DEPUTATI N. 911

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BASSANINI, BERLINGUER, PERICU, VIOLANTE,
VIGNERI, SODA, REALE, CORLEONE, MASELLI,
CHIAROMONTE, MAGRONE**

Modifica dell'articolo 122 della Costituzione

Presentata il 13 luglio 1994

ONOREVOLI COLLEGGHI! — È a tutti evidente la necessità di provvedere, prima della scadenza del mandato dei consigli delle regioni a statuto ordinario oggi in carica, a una impegnativa revisione della legge elettorale regionale, ancora basata sul sistema proporzionale puro e sullo scrutinio di lista con voto di preferenza, con evidente anacronismo rispetto all'indirizzo generale espresso dal *referendum* del 18 aprile del 1993 e dalla legislazione in materia elettorale adottata nello stesso anno. È altresì evidente che i propositi di riforma dell'ordinamento della Repubblica in senso federale, o, come altri preferiscono dire, in direzione di un regionalismo di ispirazione federalista, accrescendo in

modo significativo i poteri, i compiti, le responsabilità e le risorse affidati alle regioni, presuppongono una riforma delle istituzioni regionali idonea a garantire ad esse una più solida rappresentatività e legittimazione democratica, una maggiore stabilità ed omogeneità delle maggioranze, una più forte capacità di governo, una maggiore efficacia degli strumenti di controllo democratico a disposizione delle opposizioni e dei cittadini.

La questione non può essere risolta, evidentemente, solo mediante la approvazione di una nuova legge elettorale. Va affrontata anche sul versante della forma di governo delle regioni. E sarebbe ovviamente ragionevole provvedervi, come ha

proposto la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nella XI legislatura, nel quadro della riforma complessiva dell'ordinamento della Repubblica; e riconoscendo alle regioni, di cui si intende fortemente rafforzare l'autonomia, voce in capitolo nella definizione del sistema elettorale più idoneo alle peculiari caratteristiche di ciascuna regione. Né si può negare l'opportunità di consentire alle regioni, come pure la Commissione per le riforme istituzionali ha previsto, il potere di adottare forme di governo differenziate, anche in considerazione delle marcate diversità demografiche, fisiche, culturali, economiche, sociali e storico-amministrative, sussistenti fra le varie regioni della Penisola.

Tuttavia, questo itinerario riformatore, in astratto logico e raccomandabile, contrasta con l'esigenza di pervenire comunque, entro la fine dell'anno in corso, alla definitiva approvazione del nuovo sistema elettorale per le regioni, onde consentire che il rinnovo dei consigli regionali in carica avvenga sulla base delle nuove norme. Ciò è possibile soltanto in due modi: con l'approvazione di una nuova legge elettorale « a Costituzione invariata »; ovvero con una « piccola riforma » costituzionale, strettamente limitata alle disposizioni in materia di forma di governo e di sistema elettorale regionale, da considerarsi come anticipazione e stralcio della riforma generale del titolo V della parte seconda della Costituzione, e più in generale dell'organizzazione del nostro Stato. La prima via è più rapida e più sicura: ma non consente di riconoscere alle istituzioni regionali alcuna autonomia in materia di definizione del sistema elettorale e della forma di governo (o per quest'ultima, *rectius*, alcuna autonomia ulteriore rispetto a quella, per altro assai limitata, oggi riconosciuta dall'articolo 123 della Costituzione). Né consente di apportare alla forma di governo delineata dal vigente articolo 122 alcuna modifica, limitando in qualche misura anche la possibilità di scelte innovative in materia di sistema elettorale. Essa potrebbe tuttavia rivelarsi l'unica praticabile, se dovesse mancare in Parlamento una convergenza

sufficientemente ampia sulle linee della possibile riforma dell'articolo 122.

Nella convinzione che occorra dunque in primo luogo verificare la possibilità di questa convergenza, sottoponiamo all'esame della Camera una proposta di modifica dell'articolo 122 che, nell'ottica della riforma prospettata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, riconosce l'autonomia delle regioni tanto nella definizione della forma di governo, quanto nella scelta del sistema elettorale. L'unico limite imposto all'esercizio di tale potestà autonoma è dato dal rispetto dei principi generali che caratterizzano il nostro ordinamento come un ordinamento democratico (o, se si preferisce, liberaldemocratico), principi che peraltro debbono ritenersi tutti ricompresi in quel nucleo di principi supremi del nostro sistema costituzionale che la Corte costituzionale ha esattamente ritenuto assolutamente immodificabili, e quindi sottratti all'esercizio del potere di revisione costituzionale. Nel caso delle leggi elettorali, tali principi possono essere identificati nel principio maggioritario, nel diritto delle minoranze ad un'adeguata rappresentanza, nei principi della personalità, libertà, segretezza e uguaglianza del voto.

Vera e ampia è dunque l'autonomia che proponiamo di riconoscere alle regioni, a differenza di quanto proposto dal Governo, che, con il disegno di legge A.C. n. 872, ha nella sostanza ritirato con la mano sinistra ciò che ha finto di concedere con la destra. Il disegno di legge del Governo limita infatti ad una sola (quella presidenziale pura) la forma di governo che le regioni possono scegliere, e consente ai legislatori regionali, quanto alla definizione dei sistemi elettorali, solo la scelta fra modeste varianti nell'ambito del sistema uninominale maggioritario puro (in pratica: solo la scelta fra un sistema maggioritario uninominale a turno unico o a doppio turno, e la scelta fra le varie versioni del doppio turno).

La estesa autonomia riconosciuta alle regioni nella nostra proposta impone, ovviamente, di prevedere per il suo esercizio procedure che offrano alle minoranze e ai

cittadini della regione garanzie adeguate contro possibili colpi di mano della maggioranza del momento, i quali, in materia di regole della formazione delle rappresentanze democratiche, debbono essere per quanto possibile prevenuti. Nel solco di quanto proposto dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, proponiamo dunque che le deliberazioni in materia debbano essere adottate a maggioranza qualificata, e che le norme in materia di forma di governo possano essere sottoposte a referendum confermativo a richiesta di un quinto dei membri del consiglio regionale o di un ventesimo degli elettori della regione. Un'ulteriore garanzia di ponderazione, per quanto attiene a queste ultime, è data dalla previsione della loro approvazione nelle forme della revisione statutaria, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione (scelta che peraltro dovrebbe ritenersi pressoché ovvia, *ratione materiae*).

Ove la regione non ritenga di esercitare la sua potestà, resta in vigore, per quanto attiene alla forma di governo, quanto prescrive la Costituzione; e si applica, per quanto concerne il sistema elettorale, quanto è o sarà previsto dalla legge della Repubblica. Spetta dunque alle singole regioni scegliere tra forme di governo parlamentari, presidenziali, direttoriali, e fra le varie versioni note o meno note di queste diverse forme di governo.

Ove le regioni non intendano scegliere, si continuerà ad applicare la vigente forma di governo di tipo parlamentare, alla quale abbiamo apportato alcune modeste varianti tendenti a sostituire alla versione sostanzialmente assembleare oggi vigente una versione ispirata al modello britannico (cosiddetto modello Westminster). E cioè: nomina e revoca dei membri di giunta da parte del presidente della regione; vincolo della legge elettorale regionale ad assicurare comunque la scelta della maggioranza e del governo della regione da parte degli

elettori; facoltà della legge elettorale, statale e regionale, di prevedere l'elezione diretta del presidente della regione, collegandola alla scelta elettorale della maggioranza consiliare. Quest'ultima clausola si ispira, com'è evidente, al modello Westminster, al quale si è ispirata anche la legge n. 81 del 1993, tanto per le province e i comuni medi e grandi (elezione diretta in due turni), quanto per i comuni minori (elezioni diretta a turno unico).

Rispetto al sistema presidenziale puro, tale soluzione, pur adottando il principio dell'elezione diretta del capo del governo regionale, evita il rischio che la doppia e separata legittimazione elettorale del presidente e della maggioranza consiliare possa dar luogo ad una contrapposizione paralizzante fra l'indirizzo politico della giunta e quello del consiglio (entrambi legittimati dal voto), ovvero a una ricerca trasformistica del consenso consiliare da parte di un presidente della regione privo di una maggioranza impegnata a sostenerlo nell'attuazione del suo programma. Si tratta del resto di una soluzione che, pur prevedendo un certo grado di personalizzazione della scelta elettorale e dunque del potere, ne evita l'exasperazione propria del modello presidenziale puro, e dunque il rischio che, scollegando la scelta della persona da quella della maggioranza e del programma politico-amministrativo, si accentuino le degenerazioni proprie della politica-spettacolo.

A scanso di equivoci, ribadiamo che tale soluzione varrà solo qualora le regioni non esercitino l'autonomia statutaria ad esse attribuita nel senso dell'adozione di una propria diversa forma di governo.

La nostra proposta, non diversamente da quella del Governo, riserva infine alla legge la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consigli regionali e meglio definisce i casi di incompatibilità direttamente sanciti dalla Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

L'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. — 122. Il numero e il sistema di elezione dei consiglieri regionali è stabilito con legge regionale, deliberata con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati, nel rispetto dei principi della personalità, libertà, segretezza e uguaglianza del voto. La legge regionale assicura la scelta della maggioranza e del governo della Regione e garantisce il diritto delle minoranze ad una adeguata rappresentanza. In mancanza della legge regionale si applica la legge della Repubblica.

I casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali sono fissati con legge della Repubblica.

Nessun consigliere regionale può contemporaneamente essere membro del Governo o del Parlamento della Repubblica, del Consiglio o della Giunta di un'altra regione, né essere sindaco o presidente di una provincia o componente di un Consiglio comunale o provinciale.

Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Le leggi regionali e la legge della Repubblica di cui al primo comma possono prevedere l'elezione diretta del Presidente della regione, collegata alla scelta elettorale della maggioranza del Consiglio regionale. In ogni altro caso, il Presidente è eletto dal Consiglio regionale nel proprio seno. Il Presidente della regione nomina e revoca i componenti della Giunta regionale.

Con disposizioni statutarie approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati, ogni regione può adottare una propria forma di governo, nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione. Tali disposizioni sono sottoposte a *referendum*, quando esso sia richiesto, entro tre mesi dalla loro approvazione, da parte di un quinto dei consiglieri regionali o da parte di un ventesimo degli elettori della regione. Le disposizioni sottoposte a *referendum* sono approvate se ottengono il consenso della maggioranza degli aventi diritto ».