

1

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 SETTEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che venga disposta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso per l'odierna seduta. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di esperti della materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di esperti della materia.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accettato l'invito della Commissione; sottolineo che sono oggi presenti contemporaneamente illustri studiosi che non soltanto hanno approfondito in sede scientifica i problemi relativi all'ordinamento regionale, ma che hanno anche fornito un contributo sul piano operativo in varie occasioni (rammento, in particolare, il lavoro della commissione di studio presieduta dal professor Giannini).

Innanzitutto, occorre fugare il dubbio che l'indagine avviata dalla Commissione per le questioni regionali sia tesa a portare acqua al mulino dei detrattori dell'ordinamento regionale, poiché, al contrario, è nostra intenzione – ritengo unanime – contribuire al rilancio delle autonomie regionali (per il quale è necessario, tra l'altro, riconsiderare le forme di governo regionale ed il sistema elettorale).

Prima dei nostri illustri ospiti interverranno i due relatori nominati dalla

Commissione: l'onorevole Bassanini per le regioni a statuto ordinario e l'onorevole Riggio per le regioni a statuto speciale: i problemi che intendiamo considerare riguardano, infatti, sia la parte della Costituzione concernente le regioni a statuto ordinario – nonché la legge elettorale del 1968 relativa a queste ultime – sia il rendimento delle forme di governo previste dagli statuti speciali, sia ancora le leggi elettorali delle singole regioni.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* Ritengo che la parola vada rapidamente ceduta ai nostri autorevoli interlocutori; da parte mia, desidero sottolineare come la presente indagine conoscitiva sia stata avviata in un momento di vivace ed intenso dibattito sui problemi delle riforme istituzionali. Lo stesso dibattito consente ormai di affrontare le questioni regionali senza pregiudiziali o limiti precostituiti nella riflessione sulle proposte e sulle indicazioni di soluzione; mi sembra, infatti, sia ormai diffusa la convinzione che il nostro sistema istituzionale vada sottoposto ad una attenta opera di revisione, naturalmente successiva ad una approfondita valutazione del suo rendimento effettivo e delle possibili innovazioni e riforme.

Rispetto ad altri periodi della nostra storia repubblicana ci è consentito, pertanto, nella fase attuale, di affrontare i problemi relativi al rendimento ed alla riforma delle istituzioni in termini insieme più coraggiosi e più realistici. Non vi è dubbio, infatti, che quella sorta di blocco, che in altri tempi rendeva astratte e prive di qualsiasi possibilità di

realizzazione concreta proposte di riforme istituzionali fortemente innovative, oggi non esiste più.

Nell'odierno dibattito la questione regionale è rimasta in parte in ombra, come se, a venti anni dalla istituzione delle regioni a statuto ordinario e a quaranta anni da quella delle regioni a statuto speciale, non si ponesse un problema di verifica del rendimento delle istituzioni regionali e di riflessione su possibili innovazioni e riforme. È nostra convinzione, piuttosto (in particolare del presidente della Commissione, al quale va riconosciuto il merito di aver proposto l'indagine conoscitiva in corso), che le regioni non debbano essere mantenute in una posizione marginale nell'ambito del dibattito sulle riforme istituzionali, poiché anche per esse, come per le istituzioni a livello statale, provinciale e comunale, si pone, come per le istituzioni a livello statale, provinciale e comunale, si pone, come urgente, la necessità di una valutazione approfondita sulla funzionalità ed il rendimento delle forme di governo.

L'indagine conoscitiva della Commissione per le questioni regionali è centrata principalmente su due aspetti: la verifica del rendimento delle forme di governo complessivamente intese e la verifica del rendimento del sistema elettorale (il quale costituisce il meccanismo genetico delle istituzioni regionali, come di quelle statali e locali ai vari livelli, ed anche il momento di raccordo con la società ed il corpo elettorale). Ritengo che i nostri interlocutori conoscano la griglia delle questioni specifiche su cui abbiamo chiesto di centrare la loro riflessione; peraltro, a titolo puramente indicativo, essa comprende i punti seguenti: la composizione del consiglio regionale (il numero dei suoi componenti, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, e così via), il modo di elezione per collegi provinciali attualmente previsto, il metodo delle preferenze ai fini dell'individuazione degli eletti, il rendimento del meccanismo fondamentalmente proporzionale attualmente adottato, le forme di elezione del presidente della giunta, la composizione e formazione delle giunte, la distribuzione delle

competenze fra i vari organi regionali, gli strumenti di stabilizzazione delle giunte regionali attualmente previsti, i poteri dei consigli e delle giunte regionali in corso di crisi.

Poiché la griglia è puramente indicativa, saremmo molto grati ai nostri interlocutori se potessero individuare ulteriori nodi problematici utili per le prossime audizioni.

Credo di non dover aggiungere altro. Vi è un'intesa tra i membri della Commissione in base alla quale i relatori si riserveranno di formulare le proposte e le valutazioni di merito al termine delle audizioni. Tale scelta deriva proprio dalla convinzione che – essendo questa un'indagine nient'affatto formale, ma assolutamente sostanziale – per avere una base di riflessione comune non solo sia preferibile, ma anche necessario, acquisire nella prima fase le indicazioni degli studiosi della materia oggetto dell'indagine conoscitiva.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Signor presidente, ho molto poco da aggiungere a quanto rilevato dall'onorevole Bassanini. Poiché il mio compito è prevalentemente rivolto all'esame del rendimento istituzionale delle regioni a statuto speciale, vorrei porre all'attenzione della Commissione e degli illustri ospiti la seguente ipotesi: vi sarebbe una progressiva perdita di effettività della specialità di tali istituti dovuta a processi di omologazione che rendono sostanzialmente indistinguibile, sotto il profilo della forma di governo, la valorizzazione di detta specialità. Si tratta ormai di una distinzione che taglia orizzontalmente le regioni – a prescindere dalla natura del loro statuto – che riguarda probabilmente la questione del rendimento amministrativo a seconda dell'inse-diamento geografico e della composizione del tessuto sociale di base. Probabilmente in alcuni casi tali specialità finiscono con il costituire – mi riferisco in particolare alla situazione della regione Sicilia, che i nostri ospiti conoscono bene per aver tentato, a suo tempo, di avviargli un pro-

cesso di riforma – una barriera rispetto a quell'innovazione legislativa che, sia pure faticosamente, si veniva realizzando in alcuni settori dell'apparato statale. Tale situazione rende urgente una ridefinizione ed un reinserimento delle regioni a statuto speciale all'interno del dibattito complessivo sulla forma di governo. Le questioni che devono essere affrontate, quindi, non devono avere un particolare riferimento alla condizione formale della regione stessa.

Sempre in riferimento alla regione Sicilia, ma anche ad altre, il rapporto tra forma di governo regionale e riforma degli enti locali costituisce un altro nodo non affrontato, la cui mancata soluzione crea ancora oggi una difficoltà complessiva di governo del corpo sociale.

Anche se si tratta di due questioni di limitato rilievo, ritengo importante avere anche il conforto dell'opinione degli illustri docenti oggi presenti ai nostri lavori.

MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Professore emerito di diritto amministrativo alla facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma*. Signor presidente, devo dire che ho risposto con una certa amarezza all'invito della Commissione perché, purtroppo, si sta avverando tutto quanto io avevo previsto nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. Ricordo che allora le discussioni vertevano sulla scelta tra statuti differenziati per ciascuna regione e statuti che avessero quale punto di riferimento alcune regole costituzionali di fondo. Finì con il prevalere questa seconda tesi con conseguenze che già allora si potevano prevedere. Mi chiedo che cosa abbiano in comune il Veneto e la Calabria. Anche dal punto di vista dell'organizzazione del corpo sociale, il Veneto è una regione nella quale opera da secoli una classe dirigente che non ha creato alcun problema in ordine alla forma di governo. In Calabria, invece, ci troviamo nella situazione nettamente contraria. Non vi è, quindi, da meravigliarsi per il fatto che oggi, nonostante questo criterio di uniformità statutaria, le regioni siano in realtà tanto diverse tra loro. In un certo modo è stata

la prassi a differenziare le regioni in base a modelli non più giuridici – si noti bene! – ma in base allo stato « di fatto »; in tutte le regioni italiane troviamo infatti tutte le varie forme di sistema parlamentare esistenti al mondo adottate in base a criteri che sfuggono al legislatore. Quindi, se dovessi dire che cosa vi è da fare, direi che sarebbe opportuno tornare alla libertà statutaria. Si dovrebbero, in sostanza, sopprimere gli articoli 121 e seguenti della Costituzione conferendo alle regioni un'assoluta libertà di regolamentazione statutaria in modo tale che ciascuna possa adottare lo schema organizzativo che ritiene più opportuno per la propria realtà, apportando anche correzioni rispetto ai modelli cosiddetti costituzionali puri. Com'è noto, i sistemi parlamentari adottati nelle varie parti del mondo sono cinque; vi è quindi possibilità di scelta.

Se dovessimo effettuare un'analisi delle istituzioni così come previste dalla Costituzione, è chiaro che il discorso diventerebbe assolutamente impossibile perché le prassi delle singole esperienze regionali sono troppo diverse tra loro. Per fare un esempio, se la regione Umbria funziona bene, probabilmente ciò avviene perché si tratta di una piccola regione con una lunghissima tradizione comunale. Per quale motivo, invece, non accade altrettanto nella regione Lazio, nonostante sia finitima con l'Umbria – esclusa la capitale – con una composizione sociale e forme di attività analoghe? È possibile notare che la risposta non può essere data in termini giuridici, ma deve essere ricercata ricorrendo a considerazioni di carattere sociologico; si entra, cioè, in una materia non solo opinabile, ma in ordine alla quale è impossibile dettare delle norme.

Un discorso di questo tipo vale, a mio avviso, anche per le questioni in materia elettorale. Gli onorevoli parlamentari sanno che io sono presidente del movimento per il collegio uninominale, quindi non mi posso smentire! A mio avviso il sistema proporzionale è sbagliato perché porta i partiti a scegliere persone non adatte allo svolgimento delle attività poli-

tiche. Si tratterebbe dell'eliminazione di tutti quei soggetti che non rientrano nel giro politico, nonché di una concentrazione delle scelte, prima, e delle preferenze, poi, sulle persone che hanno attitudine a raccogliere i voti dell'elettorato.

È evidente che tale sistema è sbagliato e che porta a varie conseguenze negative.

Ad esempio, le classi politiche regionali non sono di grande spessore: questa è la ragione per cui le regioni sono così poco efficienti sul piano funzionale; non sto parlando di problemi giuridici, ma esistono settori in cui le regioni sono palesemente inadempienti rispetto al dettato dello stesso legislatore regionale.

In conclusione, anche per le regioni, bisogna adottare il sistema uninominale. Il problema che si presenterà, una volta adottata tale soluzione, è quello di scegliere tra il sistema francese e quello tedesco. Probabilmente quest'ultimo risulta più razionale, ma si tratta di un problema secondario e di carattere applicativo.

A questo punto, non ho altro da aggiungere perché, una volta affermato che non è accettabile il sistema dell'uniformità statutaria e quello della proporzionalità ai fini elettorali, dobbiamo trovare altre soluzioni. È possibile, attualmente, tornare alla libertà statutaria?

È una domanda che vi pongo perché è del tutto evidente che la libertà statutaria comporta delle difficoltà applicative molto consistenti; infatti, vi è il rischio che le regioni avanzino delle proposte stravaganti sul piano istituzionale. Ebbene, chi le correggerebbe?

Occorrerebbe pensare ad una libertà statutaria con un controllo che potrebbe essere esercitato dal Parlamento non come avvenne per gli statuti regionali di allora che vennero esaminati « a calde », ma con un controllo ragionevole.

Queste sono le risposte ed il mio punto di vista sulle questioni che sostanzialmente ci avete sottoposto.

UMBERTO POTOTSCHNIG, *Ordinario di diritto amministrativo alla facoltà di giurisprudenza dell'Università cattolica di Milano*. Intendo svolgere soltanto alcune

considerazioni, riservandomi di « reagire » in un secondo momento ad altre provocazioni che dovessero venire.

Riterrei opportuno affrontare il tema in una dimensione forse più « terra terra » e più realistica di quanto non abbia fatto il professor Giannini, essendo io disposto ad ammettere che, tutto sommato, le forme di governo realizzate nelle diverse regioni italiane siano in realtà meno uniformi di quanto apparentemente non possa sembrare. È ovvio, però, che rimane valida per tutte le regioni l'intelaiatura generale stabilita ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, vale a dire quella basata sui tre organi fondamentali. Nell'ambito di questo schema di base mi pare di potere affermare che esistano soluzioni abbastanza differenti: la fonte determinante di queste diversità è rappresentata dallo statuto delle regioni; ma non è solo lo statuto a condizionare la forma di governo regionale, vi sono anche le leggi di organizzazione che le regioni predispongono e licenziano. Tali leggi di organizzazione, che incontrano il limite dello statuto e sono sottoposte all'osservanza dello statuto stesso, mantengono anch'esse un ambito di differenziazione abbastanza elevato: tutto ciò è, a mio avviso, fondamentalmente giusto. Devo anzi aggiungere che la Costituzione ha disciplinato in modo più restrittivo e rigido altri aspetti dell'ordinamento regionale, mentre per quanto riguarda l'organizzazione la disciplina è abbastanza elastica. Questa potenzialità, che forse le regioni, o almeno una parte di esse, non hanno sviluppato al massimo grado, induce ad una certa cautela di fronte ad una possibile proposta (che potrebbe essere avanzata) di definire con legge dello Stato uno, due, tre o più modelli di organizzazione regionale demandando all'autonomia statutaria delle singole regioni la scelta tra questi modelli già definiti.

Forse ha ragione Paladin quando afferma che l'unica forma di governo che la Costituzione esclude in modo tassativo è quella di tipo presidenziale; al di là di ciò, probabilmente, lo spazio per soluzioni istituzionali abbastanza differenziate

emerge, anche se non sempre in modo chiaramente visibile. Sarei favorevole alla proposta emersa nel corso dei primi interventi dell'indagine in corso, vale a dire quella che prevede l'eventualità di assegnare alla regione a statuto ordinario la possibilità di operare una verifica del proprio statuto (è a tutti noto che alcune regioni a statuto ordinario stanno già avviando una revisione del proprio statuto). In vista della realizzazione di tale programma, è opportuno valutare se le differenziazioni esistenti in alcuni statuti speciali, rispetto agli ordinamenti delle regioni a statuto ordinario, non siano forse eccessive. Mi pare che in alcune regioni a statuto speciale il consiglio regionale sia totalmente estromesso dalle funzioni amministrative: per assicurare la competenza del consiglio su alcuni provvedimenti amministrativi di grande rilievo si è costretti a prevedere che tali decisioni amministrative vengano assunte in forma legislativa. Questo rappresenta, a mio avviso, l'unico modo per salvaguardare la competenza consiliare. Penso in particolare ai piani urbanistici, i piani territoriali di coordinamento, approvati con legge regionale, perché questo è l'unico modo attraverso il quale si riporta tra le competenze del consiglio l'esercizio di una funzione amministrativa. Questo passaggio dalla competenza della giunta a quella del consiglio non è privo di conseguenze, anche per ciò che attiene ai controlli; essi avvengono in maniera diversa sulle leggi regionali e sugli atti amministrativi.

Ritengo, pertanto, necessario salvaguardare un nucleo « forte » di competenze consiliari perché mi pare difficile che il consiglio regionale, a questo livello di governo, venga assimilato totalmente a quello che è il Parlamento nell'organizzazione dello Stato.

Mi pare che si debba anche evitare l'appropriazione da parte del consiglio di competenze della giunta sotto forma di parere delle commissioni consiliari. Accade molto di frequente, per quanto mi è dato di osservare, che certe decisioni della giunta vengano adottate previo pa-

rere di queste ultime; in realtà, se si va ad esaminare di cosa si tratta, si scopre che esso è molto di più di un semplice parere: è una contrattazione, a livello di consiglio, delle decisioni che dovrà prendere la giunta. Ciò comporta, a mio avviso, una conseguenza piuttosto grave, e cioè che un assessore può dichiarare dinanzi alla giunta che un determinato progetto o uno schema di provvedimento non devono essere modificati perché è stato già raggiunto un accordo in sede di commissione consiliare. Il ruolo della giunta decade così ad una semplice fase di agglomerazione delle decisioni assunte in tutt'altra sede.

Occorre forse pensare ad una più precisa delimitazione dei due campi - competenze della giunta e competenze del consiglio - invece di lasciarli alle formule del tutto generiche degli statuti, o addirittura a scelte di volta in volta opinabili. Del resto, la riserva al consiglio degli atti di programmazione spesso non è una vera e propria riserva, perché i cosiddetti atti di programmazione sono semplicemente elenchi di misure concrete che vengono definite pattiziamente, diciamo così, in seno alle commissioni consiliari, dosando opportunamente la parte di potere che spetta a ciascun gruppo.

Occorrerebbe davvero che il consiglio regionale fosse restituito a compiti precisi ed insopprimibili, nettamente delimitati, più a livello di principi e di criteri che non di decisioni concrete. Se ciò avvenisse, forse si potrebbe anche evitare il rischio delle decisioni assunte dagli assessori regionali a scapito della collegialità della giunta, perché concordate o con gli organi dell'amministrazione centrale dello Stato o con i colleghi assessori di altre regioni. Si creano, come è noto, certe intese che vanno, ancora una volta, a danno di una piena responsabilità delle giunte regionali, perché la giunta, come momento di sintesi, si trova lacerata nel proprio seno per effetto di queste spinte centrifughe.

Sarebbe forse il caso di rivalutare l'articolo 121 della Costituzione, laddove si dice che il presidente della giunta rappre-

senta la regione, perseguendo una valorizzazione del ruolo presidenziale all'interno dell'organizzazione di governo della regione, analogamente a quanto è avvenuto con la legge di riforma della Presidenza del Consiglio.

Desidero aggiungere un'altra considerazione a proposito delle possibili crisi di giunta. La disciplina di tali crisi è contenuta prevalentemente, anche se spesso in modo sommario, nello statuto; non so se tale disciplina sia corretta o se le critiche che le vengono mosse siano fondate. Non so se la semplice fissazione di un limite temporale che vige anche per la sfiducia al Governo (secondo cui la mozione di sfiducia o la revoca della giunta o del presidente non possono esser poste in discussione se non dopo un certo numero di giorni per evitare « l'assalto alla diligenza », come si diceva una volta, cioè eventuali colpi di mano da parte della minoranza), sia una misura adeguata per disciplinare le crisi di giunta; né, francamente, so se sia accoglibile la proposta, avanzata specialmente negli ultimi tempi in occasione di crisi prolungate, che hanno avuto gravi ripercussioni sul funzionamento della regione, di considerare sciolto, o meglio di sciogliere, il consiglio regionale una volta scaduto un certo termine. Ritengo, infatti, che i tempi lunghi che caratterizzano le crisi di giunta siano purtroppo il risultato di una situazione politica, per così dire, frantumata, che comporta la necessità di raggiungere accordi tra le forze politiche, in presenza di ostacoli spesso insuperabili perché legati — per quanto mi è dato di conoscere, essendo io estraneo all'ambiente — al nome e cognome delle persone. Questo è un dato di fatto che non fa onore né alla forma di governo né alla democrazia.

Un'osservazione merita di esser fatta nell'attuale sistema di governo delle regioni ordinarie, e cioè che il presidente designato partecipa ampiamente alle consultazioni dei gruppi politici, o addirittura intrattiene rapporti con gli organi dei partiti che in definitiva gestiscono la crisi. Non penso che abbia possibilità di grande successo l'estensione ad altre re-

gioni della norma contenuta, se ben ricordo, nello statuto del Piemonte, che è l'unico a prevedere il voto di sfiducia costruttiva: essendo quest'ultimo previsto in forma soltanto facoltativa, la sua efficacia appare infatti molto scarsa.

È chiaro che le disfunzioni del sistema della forma di governo che si riscontrano nelle regioni sono in gran parte frutto del sistema politico molto più che non di inadeguatezze o di errori costituzionali. Per quanto concerne il sistema elettorale, il problema si risolverebbe se si accettasse la proposta del professor Giannini; se essa per qualche motivo non potesse essere accettata, mi permetterei di segnalare quanto meno l'eliminazione dei collegi provinciali per l'elezione del consiglio regionale. Ciò, infatti, esalta i provincialismi, nel senso testuale della parola, ed impedisce il crescere della sensibilità e solidarietà fra i cittadini di una stessa regione. A questo proposito servirebbe solo un pò di coraggio, anche se mi rendo conto che qualunque minimo ritocco del sistema elettorale di solito suscita le preoccupazioni dei politici.

Desidero, infine, ricordare un particolare che merita di essere tenuto presente: nella regione Lombardia, dalla quale provengo, i consiglieri regionali sono 80, mentre i parlamentari sono 120, il che vuol dire che è più facile diventare parlamentare che non consigliere regionale. Mi guardo bene dal proporre un aumento dei consiglieri regionali o una riduzione del numero dei parlamentari, però ciò spiega la situazione molto diversa che può esistere da una regione all'altra e come anche di questo si debba tener conto.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ordinario di diritto pubblico alla facoltà di scienze politiche dell'Università La Sapienza di Roma.* È una fortuna aver già ascoltato i professori Giannini e Pototschnig. Tuttavia, su molti dei punti che la Commissione esamina, la mia opinione personale è diversa da quelle appena ascoltate e sicuramente da quelle di molti dei componenti di questa Commissione.

Cercherò di svolgere il mio ragionamento seguendo un certo ordine di idee, sulla base delle cose già dette. Se l'audizione indurrà ad un punto di svolta non sarò certo io a lamentarmene, però sono sicuro che le opinioni rimarranno molto diverse.

Il primo punto del mio ragionamento consiste nel fatto che nella storia repubblicana italiana, sostanzialmente fino ai giorni nostri, l'esperienza di governo si è basata su forze politiche tutte a valenza nazionale, tranne casi per così dire marginali - come quantità, non come qualità - presenti soprattutto nelle regioni a statuto speciale.

Le forze politiche a valenza nazionale hanno teso ad unificare il modello di governo che hanno espresso, dal comune al Parlamento nazionale. Differenze di statuto o regionale o comunale o provinciale o di governo nazionale non avrebbero avuto la forza di cambiare la sostanza della forma di governo, essendo questa una conseguenza del modo di essere delle forze politiche che hanno governato il paese. Non mi riferisco soltanto a quelle della maggioranza di governo nazionale, ma anche delle forze politiche oggi all'opposizione, che sono forze di governo in alcune regioni.

In altri termini, il modello di governo italiano si è differenziato più per contenuti e formule politiche che non per modelli istituzionali. Questa uniformità di fondo che ha caratterizzato la vita italiana si è riflessa in un certo senso in due regole fondamentali.

In primo luogo, la prevalenza per la rappresentatività delle assemblee elettive rispetto alla funzionalità dei governi espressi, intesa come valore, per così dire, costituzionale materiale che, dal 1946 in poi, si è affermato e che si traduce nella preferenza per il sistema proporzionale. Nell'ordine gerarchico dei valori da tutelare prevale il desiderio della più larga rappresentatività delle assemblee rispetto alla coesione dei governi, alla collegialità della conduzione ed alla stabilità dei governi medesimi.

Il secondo problema che mi sembra importante mettere in risalto, parlando di riforma dei sistemi elettorali, è quello di come si intenda collocare il punto di equilibrio tra la dimensione territoriale degli interessi che si confrontano e si scontrano tra di loro.

Se gli interessi (economici, sindacali, religiosi o culturali) si organizzano su un vasto territorio, occorre che la loro rappresentanza politica non perda di spessore, pena la diminuzione di capacità di condizionamento, cioè del significato che normalmente attribuiamo all'espressione « primato della politica ».

Se le dimensioni territoriali della rappresentanza sono fortemente divaricate rispetto alla dimensione territoriale della rappresentanza degli interessi non partitici, sorge un problema serio.

Vorrei, quindi, esaminare queste relazioni: rappresentatività e territorio da un lato, rappresentatività ed interessi dall'altro e rappresentatività e funzionalità dei governi dall'altro ancora.

Nell'insieme dei sistemi elettorali di cui disponiamo, soltanto nel caso dei consigli comunali e dei consigli circoscrizionali si registra la coincidenza tra il territorio nel quale si viene eletti e l'ambito territoriale di rappresentatività. Il consigliere comunale e quello circoscrizionale sono eletti rispettivamente su tutto il territorio comunale e circoscrizionale; questo è il solo caso nel nostro sistema di coincidenza tra territorio e rappresentatività. Se andiamo al di sopra non vi è più questa coincidenza: nell'ambito provinciale i collegi sono molto piccoli, nell'ambito regionale la base di elezione è quella provinciale e nell'ambito nazionale i collegi senatoriali e della Camera, rispetto all'interesse nazionale, sono distanti centinaia di chilometri.

In primo luogo, quindi, occorre stabilire se si intenda mantenere o meno una situazione nella quale la rappresentatività politica sia sganciata dal territorio dal quale si è eletti.

Ritengo che alla debolezza dell'esperienza provinciale e regionale e ad una qualche debolezza dell'esperienza di go-

verno nazionale non sia estraneo il fatto che non vi è, al di fuori dei partiti, istituzione capace di poter parlare a livello di territorio rappresentato. Soltanto il partito politico ha una dimensione che riunifica l'ambito provinciale, regionale o nazionale; soltanto il partito può indicare una linea politica nella provincia, nella regione, nel Parlamento o nel Governo nazionale. I rappresentanti eletti in Parlamento, al di là della formula costituzionale, rappresentano territori molto minori rispetto all'interesse astrattamente riferito all'ente nel quale operano.

Vi sono ipotesi che tendono ad aumentare questa divaricazione, come alcune delle proposte di istituzione dei collegi uninominali, che tendono ad aumentare la distanza tra la rappresentanza territoriale e la dimensione degli interessi rappresentati. I collegi elettorali della Camera dei deputati sono oggi molto ampi e tendono a dare forza rappresentativa ai deputati che, al contrario, la frantumazione in collegi uninominali tenderebbe a ridurre. Questo è un punto chiave del mio ragionamento.

A mio giudizio, un rapporto diretto tra eletto ed elettore che non consenta nel sistema di recuperare la dimensione territoriale degli interessi diversi da quelli dei partiti, costituisce un'ipotesi quasi predemocratica, tendenzialmente aristocratica od oligarchica. Si tratta di un'ipotesi che, se non vi è la saldatura con l'elezione diretta del capo dell'esecutivo (presidente della provincia, della regione o capo del Governo nazionale), tende a frantumare la rappresentanza politica in microcorporazioni territoriali, con grave caduta della capacità di tenuta democratica del sistema.

Quindi, da questo punto di vista mi sembra fondamentale il rapporto tra rappresentatività e territorio.

Il sistema nel suo insieme oggi si basa sulla forza rappresentativa dei partiti politici, i quali soli hanno questa dimensione pari agli interessi governati. Da ciò deriva l'eccesso di partitismo della nostra esperienza ed il plusvalore di forza dei partiti rispetto alle istituzioni.

Se vogliamo ricomporre il rapporto tra territorio e rappresentatività dobbiamo por mano a riforme che investano contemporaneamente le assemblee legislative e gli esecutivi; se investissero solo le assemblee elettive - lasciando gli esecutivi come sono ora, estrazione di esse e con una potenzialità politica ridotta nel caso del passaggio al territorio più piccolo - ci muoveremmo verso la subordinazione dei governi rispetto agli interessi diversi da quelli politici (economici, sindacali, culturali, dell'informazione o di altra natura).

Per quanto mi riguarda, ritengo che, in mancanza di questa contemporanea riforma dell'investitura diretta degli esecutivi, la riduzione degli ambiti territoriali delle assemblee rappresentative non sia da perseguire e debba essere considerata un fatto negativo dal punto di vista delle scelte democratiche del nostro sistema.

Per quanto riguarda il rapporto tra rappresentanza ed interessi, e ciò vale per le regioni come per le province e per il Governo nazionale, la scelta del sistema proporzionale compiuta dalla legge elettorale regionale (e sostanzialmente confermata dagli statuti speciali) esprime la preferenza per l'uniformità del modello rappresentativo. Quest'ultimo, come ho detto all'inizio, si è basato sul dare visibilità più alle differenze di carattere ideologico-politico che non a quelle di carattere territoriale e programmatico.

Il sistema proporzionale finora ha assolto questa funzione e modificare il sistema elettorale significa modificare la regola fondamentale della vita politica. Le scelte in questo campo non sono di carattere tecnico, ma hanno una fortissima valenza politica. Se si ritiene che debbano prevalere gli eletti rispetto ai programmi e alle coalizioni, si sceglie il sistema uninominale secco all'inglese (chi prende più voti è eletto) e le coalizioni si formano dopo che i singoli siano stati eletti. In Italia abbiamo avuto questo sistema fino all'introduzione della proporzionale. Si tratta di un sistema ovviamente a base democratica molto fragile, anche se non me la sento di affermare

che sia sinonimo di base democratica fragile. Esso vige in Gran Bretagna, che è un paese a sistema democratico forte ma nel quale si verifica una coincidenza con una grande forza rappresentativa dei partiti e dei loro *leader*: la sostanziale elezione diretta del capo dell'esecutivo in Gran Bretagna fa da punto di equilibrio rispetto al sistema uninominale con scelta dei partiti nei collegi minori.

L'uscita dal sistema proporzionale con una scelta a favore del sistema maggioritario, cioè di un altro modello politico, mantiene il primato delle forze politiche rispetto agli uomini chiamati a rappresentarle, in base alla convinzione che il primato delle forze politiche rappresenti la migliore garanzia di governabilità in assoluto, lasciando agli elettori la scelta fra le possibili soluzioni alternative. Come ho detto qualche minuto fa, considero la scelta del sistema uninominale compatibile con quella democratica della nostra Costituzione, se essa è bilanciata dalla investitura diretta dei capi degli esecutivi, altrimenti la considero regressiva. La scelta dell'esecutivo non deve necessariamente diventare connessa con l'investitura diretta dei capi degli esecutivi, se il primato è nelle forze politiche coalizzate con un patto di legislatura, poiché in quest'ultimo vi è anche l'indicazione della guida politica della coalizione. In tal caso, la scelta del sistema maggioritario è meno personalizzante, è più basata sul radicamento delle forze politiche tra la gente.

Si tratta di due uscite dal proporzionale profondamente diverse tra di loro. Mi sembra importante che, come spesso avviene nell'ambito dottrinale e molto meno in quello politico, venga considerata la questione della compatibilità o meno fra mandato elettivo rappresentativo e l'essere componente degli esecutivi. Noi viviamo in un sistema che di fatto fa degli eletti nelle assemblee degli aspiranti membri delle giunte e la conquista del governo è innanzitutto la conquista della giunta.

PRESIDENTE. A loro volta i componenti delle giunte aspirano a occupare seggi in Parlamento!

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ordinario di diritto pubblico alla facoltà di scienze politiche dell'Università La Sapienza di Roma.* Questo non è detto, perché tutto sommato non è semplice il passaggio dai 150 mila consiglieri comunali ai mille parlamentari: vi è un restringimento democratico, a meno che non portiamo il numero dei parlamentari a coincidere con quello dei consiglieri comunali.

La compatibilità o meno è un nodo strutturale: anche in questo caso il sistema elettorale è congegnato in modo tale che si chiede una investitura popolare a far parte di una assemblea elettiva in funzione della capacità di governo di chi aspira a far parte, appunto, dell'assemblea elettiva. In altri termini, il punto di arrivo dell'elezione non è l'assemblea elettiva ma il Governo. Ciò è alla radice della progressiva amministrativizzazione della legge e della tendenza consociativa in Parlamento e nei consigli regionali e comunali: si viene eletti per governare, non per rappresentare o legiferare.

È un dato di fatto sociologico: nella prevalenza del voto di partito o di preferenza, l'investitura è a governare, non a rappresentare e legiferare. Qualora si introducesse una incompatibilità in tal senso, la modifica sarebbe radicale nel rapporto fra elettori, eletti e Governo e sarebbe altrettanto radicale il modo in cui i cittadini si rapporterebbero alla cosa pubblica.

Mi sembra evidente che una tale incompatibilità dovrebbe essere connessa con la scelta di formule istituzionali, quale il governo di legislatura, altrimenti l'incompatibilità fra mandato parlamentare, di consigliere regionale o comunale e di componente del rispettivo esecutivo difficilmente si potrebbe spiegare se non con una notevole accentuazione del potere personale del capo dell'esecutivo. Anche in questo caso, si tratterebbe di un bene o di un male a seconda delle modalità di investitura, a seconda delle ragioni che portano a scegliere una persona. Non esiste un male o un bene in sé nella personalizzazione del potere di governo, però questo mi sembra un nodo struttu-

rale non meno dei sistemi elettorali; anzi incide alla radice della natura rappresentativa dei sistemi elettorali il fatto che vi sia o meno una tale incompatibilità.

È mia opinione che l'incompatibilità si possa sancire, mantenendo la sostanziale democraticità del sistema, soltanto qualora si passi all'elezione diretta dei capi dell'esecutivo o a formule di tipo maggioritario che consentano la scelta dei governi da parte degli elettori. In caso contrario una tale incompatibilità, lasciata nelle mani di un presidente la cui autorevolezza deriva soltanto dal voto del rispettivo partito, comporterebbe un supplemento di potere personale non conforme, nella mia opinione, al consolidamento del modello democratico.

Vengo ora al tema della rappresentatività e della stabilità. Ricordo che nei dibattiti degli anni sessanta veniva sollevato il tema dei governi di legislatura, soprattutto sulla base della pubblicistica francese del passaggio alla V Repubblica. Anche in questo caso cercherò di non fare ideologia a proposito delle formule di governo. Non sta scritto da nessuna parte che il governo di legislatura sia un bene e l'instabilità sia un male: il sistema ideale è quello che consente di governare gli interessi nella legittimazione democratica a seconda di come tali interessi evolvono: se una società è in rapida trasformazione, un governo stabile per cinque anni può rappresentare un ostacolo all'adeguamento legislativo. Non vi è una regola assoluta sulla stabilità o sull'instabilità. Tutti sappiamo che fino ad ora siamo vissuti con la più alta stabilità di indirizzo politico e con la più alta instabilità degli esecutivi individualmente considerati rispetto ai paesi occidentali. Siamo ai due estremi: non vi è paese occidentale che abbia avuto la stessa stabilità di conduzione politica da parte dello stesso partito e che abbia visto cambiare formalmente tanti esecutivi come l'Italia. Queste due anomalie, del tutto italiane, vanno corrette, ma se si incide sulla stabilità degli esecutivi, probabilmente, non si può non incidere sulla stabilità dell'indirizzo politico di fondo, proprio perché è convi-

suta con l'instabilità dell'esecutivo. I margini di adeguamento flessibile del governo a guida democristiana sono stati rappresentati dalle crisi di governo, le quali sono funzionali alla stabilità di fondo. Volendo eliminare tale instabilità, occorre capire quale irrigidimento si vuole introdurre rispetto ai programmi, agli interessi rappresentati, ai movimenti della società. Una stabilità legislativa è normalmente figlia di un sistema ad alta omogeneità sociale, in cui è giusto che non vi siano grandi conflitti ideali o pratici, e quindi l'omogeneità favorisce la funzionalità. Se questo è il caso italiano, si può proporre un governo di legislatura nelle formule tecniche più varie; se questo non è, è bene pensare che si continuerà a convivere con l'instabilità degli esecutivi e la stabilità dell'indirizzo.

Per questa ragione, non ho mai creduto molto a strumenti come la « sfiducia costruttiva », anche se si tratta di strumenti che hanno avuto un senso nell'ordinamento di diverse strutture politiche. Credo molto di più all'introduzione generalizzata del voto palese per l'elezione degli esecutivi. Allo stesso modo, la nascita e la morte dei governi non possono avvenire per mano occulta, almeno dal punto di vista istituzionale e formale. Ritengo che questo retaggio delle elezioni delle giunte « pezzo a pezzo » vada rapidamente eliminato nelle amministrazioni comunali perché appartiene ad un'idea delle giunte comunali di tipo ottocentesco, in cui si eleggevano persone destinate a servire la propria comunità senza un vincolo politico o programmatico.

Le giunte regionali prevalentemente sono elette con voto palese e ciò non è stato fonte né di particolare stabilità, né di particolare instabilità. Considero questo fatto come fonte della chiarezza dei rapporti politici dei partiti all'interno della coalizione, non come un fatto di garanzia e di stabilità: esistono, infatti, regioni nelle quali con lo stesso sistema di elezione della giunta sono state registrate quattro crisi in tre anni, e in altre nessuna crisi in sei anni. Ciò vuol dire

che il dato rilevante non è lo statuto e il relativo regolamento, ma il contesto politico nel quale la regione si colloca.

Credo che da questo punto di vista l'esperienza di quasi venti anni porti a concludere che per la soluzione delle crisi regionali e di quelle comunali sia necessario qualche intervento istituzionale correttivo del lassismo al quale l'attuale sistema conduce. Di fatto, esiste una differenza — mi chiedo se sostanziale o formale — tra il modello locale e quello nazionale, nel quale il Capo dello Stato interviene per risolvere le crisi azionando propri poteri di iniziativa, sollecitando determinati comportamenti dei partiti, riducendo l'ambito di discrezionalità in ordine ai tempi. A livello locale, il commissario alla crisi è il segretario del partito di maggioranza, o anche l'insieme dei partiti di maggioranza; quindi, non è vero che non vi siano organi che si occupano dei problemi posti dalla crisi; essi però sono extraistituzionali; in altre parole non ci si trova allo stato brado ma il potere passa formalmente nelle mani dei detentori sostanziali del potere, cioè i partiti. La mancanza di un organo istituzionale che assolva ad un ruolo di certificazione dello stato di crisi o della necessità di scioglimento di un consiglio, probabilmente, è questione che va affrontata e risolta. A mio avviso, deve essere prevista l'esistenza di un organo (con caratteristiche da definirsi) che abbia la competenza di procedere alle consultazioni in caso di apertura di crisi (ciò sempre nell'ipotesi che non cambi il sistema di governo e che non venga introdotta l'elezione diretta). Un correttivo al sistema attuale, quindi, può essere individuato in qualche modo, almeno per rendere visibile all'esterno il passaggio di funzioni dalla istituzione elettiva ai partiti.

Per quanto concerne, sempre sul piano del rapporto tra rappresentatività e stabilità, le due questioni trattate (consiglio-giunta e presidente-assessori), considero esaurita in parte, almeno in base alle attuali indicazioni dei partiti italiani, la ricerca del massimo di consociazione nelle assemblee legislative. Probabil-

mente, si giungerà ad una maggiore distinzione dei ruoli tra consiglio e giunta, tra maggioranza e opposizione, anche senza modificare gli attuali statuti; poiché, però, questi ultimi sono in gran parte il prodotto di una opposta ipotesi politica, rappresentata dalla democrazia consociativa (con i regolamenti parlamentari del 1971 come *pendant* in sede nazionale), considero auspicabile una loro revisione che renda più evidenti e trasparenti i ruoli differenti di maggioranza ed opposizione. A mio avviso, da un lato andrebbero accresciuti i poteri di critica e di controllo delle opposizioni ed il loro collegamento con realtà esterne al consiglio (in particolare con la rete di istituti di democrazia diretta che si vanno diffondendo, come il tribunale dei diritti dei malati od altre forme di democrazia di base) e, dall'altro lato, dovrebbero essere accentuati i poteri della maggioranza per quanto riguarda l'ordine del giorno, la conduzione dei lavori e, di conseguenza, anche il suo dovere di governare secondo il programma stabilito. Ritengo questa linea di riforma degli statuti coerente con la generalizzata affermazione dell'uscita dalla lunga stagione della democrazia consociativa.

Per quanto riguarda il rapporto presidente-assessori, occorre osservare che esso vive nell'ambito del rapporto fra i partiti che governano. « Gride » manzoniane non sono utili: se vi è un governo di coalizione tra i partiti, la massima collegialità è quella che i partiti riescono ad esprimere, e se gli assessori sono scelti dal presidente *intuitu personae*, naturalmente la collegialità è minore e la capacità di decisione differente.

Fin quando l'elezione degli organi rappresentativi avverrà attraverso i partiti (come anche la formazione delle giunte), non vi saranno modifiche istituzionali capaci di reali innovazioni (anche se un nuovo sistema elettorale muterà il rapporto presidente-giunta). Quindi, non mi sento di avanzare proposte che riducano il carattere, per così dire, spartitorio delle giunte regionali, come di quelle comunali o dello stesso governo nazionale; la for-

mula della delegazione dei partiti al governo traduce lessicalmente la realtà delle cose e, se si ritiene che quest'ultima vada corretta, ciò deve avvenire proprio nella realtà delle cose, non nelle parole che la esprimono.

Il numero dei consiglieri regionali non è un argomento banale, ma un tema da affrontare con molta serietà: a mio avviso, è stato commesso un errore di « timidezza » quando è stato fissato con la legge elettorale il numero dei consiglieri regionali all'attuale livello, considerando la regione come un comune in grande (per cui quella piccola ha trenta consiglieri, e man mano che le dimensioni crescono i consiglieri diventano quaranta, cinquanta od ottanta). Non vi è dubbio che l'incremento del numero dei consiglieri regionali — che considero utile rispetto all'incremento delle funzioni — non possa avvenire se non contemporaneamente alla riduzione del numero dei parlamentari. Tale riduzione corrisponderebbe anche alla riqualificazione della funzione di governo nazionale degli interessi, dato che mille persone probabilmente non riescono ad esprimere la sintesi necessaria a livello nazionale, rispetto al livello territorialmente minore. Quindi, non considero con ostilità una doppia azione che tenda da un lato a ridurre e dall'altro lato ad ampliare il numero dei rappresentanti popolari (accrescendo soprattutto il numero dei consiglieri nelle regioni piccole, dove i trenta eletti sono nell'impossibilità materiale di assolvere alle funzioni regionali). Basilicata, Umbria e Molise, pur essendo probabilmente le regioni che funzionano meglio, proprio grazie alle loro dimensioni, come osservato dal professor Giannini...

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Spesso il numero dei consiglieri regionali è minore di quello dei consiglieri comunali del capoluogo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ordinario di diritto pubblico alla facoltà di scienze politiche dell'Università La Sapienza di Roma*.

Personalmente, insisto sul fatto che l'eleggibilità a consigliere comunale è basata sul territorio: si tratta di un punto importante. La quantità dei consiglieri comunali, che è molto alta, è da raccordare alla espressione della realtà dell'intero territorio comunale; se il comune fosse diviso in collegi, probabilmente il numero dei consiglieri sarebbe minore e nessuno finirebbe per occuparsi dei problemi dell'intera città. Ho scoperto, con crescente ammirazione, l'importanza del ruolo di consigliere comunale proprio per la sua capacità astratta di riuscire ad essere riferimento dell'intera città, laddove il parlamentare non riesce ad esserlo per l'intero paese, né il consigliere regionale per l'intera regione. Il consigliere regionale eletto a Frosinone risponde agli elettori di quella città, quindi media culturalmente e partiticamente il problema della regione Lazio attraverso la sua ottica locale; il consigliere comunale di Roma, invece, sa di poter essere votato dovunque sul territorio della città. Questa realtà distingue il consigliere comunale dagli altri dal punto di vista della coincidenza tra territorio potenzialmente rappresentato ed interessi (a parte il fatto che ciò avvenga, poi, realmente).

Se gli ottanta consiglieri comunali di Roma venissero eletti in ottanta collegi cittadini piccoli, avremmo « capipalazzo », consiglieri di quartiere; il governo della città dovrebbe allora spettare al sindaco eletto direttamente. Se viene ridotto il territorio per la rappresentanza degli interessi, occorre ampliare l'ambito dell'esecutivo, altrimenti si ottiene soltanto un consiglio comunale composto da pigmei.

Mi chiedo se nell'ambito dei problemi concernenti le forme di governo regionale la Commissione esaminerà la possibilità di introdurre nuovi strumenti di coordinamento interistituzionale, di cui rappresenta un primo esempio la Conferenza permanente Stato-regioni (relativamente alla quale occorre compiere un'approfondita indagine). Sono favorevole alle iniziative che vadano (non in termini formali o burocratici) nella direzione del co-

ordinamento delle funzioni sul territorio: per esempio, può valutarsi se la Conferenza permanente possa costituire una forma idonea di coordinamento anche tra regioni ed enti locali. Naturalmente, il coordinamento tra diversi livelli tende ad annebbiare e a rendere meno netta la distinzione di ruoli tra maggioranza ed opposizione. La funzione di coordinamento dovrebbe, pertanto, essere un luogo più di consultazione continua che di decisione istituzionale, dove le formule politiche cessano di essere trasparenti.

Passando alla questione delle preferenze, occorre osservare che essa riguarda le regioni come le altre realtà elettive differenti da provincia e Senato. Per queste ultime realtà, almeno apparentemente, non si pone un problema di preferenze; uso il termine apparentemente perché, nella sostanza, vi sono preferenze occulte, intrapartitiche, ed il loro sistema elettorale, di fatto, corrisponde ad un sistema proporzionale camuffato, con preferenze orizzontali anziché verticali, dove il gioco delle preferenze avviene in parte nell'ambito dei partiti, quando si individua (in un momento preelettorale) l'ordine di priorità nei possibili collegi, utili o meno, in parte nel corso della campagna elettorale quanto lo spostamento del consenso da un collegio ad un altro assolve allo stesso ruolo del voto di preferenza all'interno di una lista orizzontale. La materia è ovviamente molto delicata. Non so se vi siano studi accurati sulle numerose funzioni alle quali il voto di preferenza assolve; alcune di esse comunque innegabilmente tendono ad ampliare l'ambito della scelta dell'elettore operando un arricchimento di contenuto del voto. Vi sono, invece, altre funzioni che riducono l'ambito di libertà del voto. Questo è il punto fondamentale. Quando il voto di preferenza risulta essere un arricchimento del potere di scelta dell'elettore, ritengo sia uno strumento di democrazia in più. Quando, invece, il voto di preferenza si traduce nel controllo del comportamento dei votanti rispetto a comportamenti preelettorali o postelettorali (sia in termini di scambio di favori tra l'eletto e l'ele-

tore, sia in termini di coagulo di interessi che si muovono sul territorio) evidentemente lì vi è una riduzione di libertà dell'elettore.

Sarei quindi meno favorevole ad un atteggiamento complessivamente negativo, come se tali elementi negativi prevalessero sempre e comunque nel paese che adotta il sistema proporzionale; si può discutere sul numero delle preferenze da esprimere, sulla possibilità di introdurre il voto negativo di preferenza accanto a quello positivo - cancellando cioè dalla scheda alcuni nomi invece di segnalarli come preferiti - ma la domanda, che pongo innanzitutto a me stesso, è se sul voto di preferenza non sia opportuno ragionare in termini di arricchimento della capacità democratica dell'elettore. Se si ragiona in questi termini, si può modificare l'assetto attuale - che ha mostrato una serie di difetti prevalenti rispetto ai vantaggi - senza colpire il sistema nel suo complesso. È ovvio che l'elezione diretta del sindaco o del capo della regione supererebbe il problema perché si configurerebbe in un sistema a collegio uninominale. In termini di moralità della politica ritengo, però, che tale soluzione non risolverebbe il problema. L'illusione che l'abolizione del voto di preferenza risolvesse istituzionalmente la questione morale del finanziamento dell'attività politica è molto forte. È bene che su questo - più per esperienza che per ragionamento dottrinario - si discuta per affrontare il problema del costo dell'attività politica e della selezione della classe dirigente definendo le attività politiche interne ed esterne alle istituzioni. Mi riferisco agli organi elettivi ed agli strumenti di pressione utilizzati dai gruppi di interesse che indubbiamente hanno un costo per la comunità e per lo stesso potere politico. Ritengo, in conclusione, che il problema sia più complicato; attaccare il voto di preferenza come il punto centrale del « corrompimento » del sistema politico, mi sembra che porti ad esagerare il valore del fatto in sé pur rimanendo una materia che deve essere oggetto di continua attenzione.

MARCO CAMMELLI, *Ordinario di diritto amministrativo alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Le osservazioni amplissime già svolte mi consentono di essere breve.

Ho tentato di riflettere sulle domande poste dalla Commissione; pensando di trovare qualcosa di utile, sono andato a riguardare le discussioni che si svolgevano esattamente vent'anni fa in materia di forma di governo delle costituenti regioni. Da quella lettura è emersa un'indicazione abbastanza interessante. Quando allora si parlava delle forme di governo, l'andamento del ragionamento era approssimativamente il seguente: dapprima si andava a vedere cosa era scritto nella Costituzione, in particolare nel titolo V, quindi cosa si poteva trarre da altri titoli e dall'insieme della Carta. La fase successiva riguardava l'esame delle materie riservate al legislatore statale, quindi sostanzialmente alla normativa elettorale. Lo spazio residuale era quello a disposizione delle regioni per costruire la propria veste istituzionale.

In modo estremamente semplificato ho voluto riassumere l'approccio degli autorevoli studiosi del tempo che su questi punti intervennero. Oggi ragioniamo in termini diversi; nessuno oggi seguirebbe una successione logica di quel tipo. Ritengo che ciò avvenga non solo perché vi è un'esperienza alle spalle, ma probabilmente anche per un motivo più profondo: ci si è resi conto che, posti i limiti, non è la forma di governo a definire e a plasmare i processi decisionali delle regioni, ma, al contrario, tali processi finiscono per crescere e per incidere sulla stessa forma di governo anche se la veste istituzionale è diversa. Ritengo che questa indicazione debba essere sviluppata perché è piena di significato ed è di grande importanza. Con ciò non voglio dire che l'affrontare il problema della forma di governo non sia un fatto determinante, ma ritengo che non sia l'unico e che vi siano altri punti da toccare come, ad esempio, quello del sistema amministrativo.

Per un realismo senza rassegnazione di chi ha dinnanzi a sé l'esperienza ormai ventennale delle regioni, si può dire che esse siano sostanzialmente uno snodo amministrativo di procedimenti che nascono prima e finiscono successivamente. Tale modo di essere segna profondamente la forma di governo reale perché, in un certo senso, esso fa sì che l'istituzione regione risenta di tutto ciò che è maturato nel sistema amministrativo, sia a valle, sia a monte. Quindi, anche se tentassimo di isolare tutti i punti di contatto e cercassimo di disegnare un nuovo profilo istituzionale – cosa che del resto il legislatore del 1970 fece – potremmo individuare nuovi modelli, ma probabilmente ci troveremo con un assetto sostanzialmente diverso. Da questo punto di vista, quindi, lo spazio di manovra è strutturalmente limitato in quanto è necessario porlo in relazione all'organizzazione del sistema locale e al modo di funzionare del centro.

Queste mie considerazioni non lasciano senza speranze; se vogliamo agire sulla forma di governo, oltre che su alcune questioni essenziali (come il sistema elettorale), dovremo agire anche sul sistema amministrativo. Il centro, quindi, ha in mano rilevanti elementi per condizionare la forma di governo reale. In questo senso vorrei riprendere alcuni aspetti che emergevano dagli interventi degli illustri colleghi che mi hanno preceduto per dire che in effetti alcuni meccanismi del centro (il funzionamento della Conferenza Stato-regioni, la mancata riorganizzazione del sistema ministeriale, la ripartizione delle competenze tra Parlamento e Governo) hanno una rilevanza essenziale per la scelta della forma di governo locale. Alla luce delle nostre esperienze, seguendo questo filo logico, che peraltro non è l'unico, è possibile affermare che il bilancio istituzionale delle regioni non è positivo; diversamente, giudico discreto – e forse migliore di quanto normalmente si creda – il bilancio complessivo delle loro attività. Il mio giudizio positivo è determinato dal fatto che le regioni si sono consolidate nel tempo, hanno pro-

dotto una serie di aggregazioni di interessi e di soggetti collettivi, hanno messo mano, con risultati diversi, a forme d'integrazione territoriale, hanno « svecchiato » una serie di norme e di interventi amministrativi con un bilancio che – ribadisco – non è del tutto negativo. È da considerarsi invece negativo il bilancio se solo si valuta la veste istituzionale che esse hanno e il ruolo che hanno effettivamente ricoperto; da questo punto di vista si può affermare che esse hanno avuto una veste distinta da ciò che è effettivamente avvenuto. Pertanto, da questo punto di vista, l'obiettivo da perseguire è quello di una ragionevole forma di revisione delle strutture base delle regioni. Perché ho sostenuto che il bilancio istituzionale delle regioni è da considerarsi negativo? Ho fatto tale affermazione non tanto perché ritengo che il loro funzionamento sia del tutto censurabile, quanto piuttosto perché si è determinata una discrasia evidente. Mi soffermerò, a tale proposito, sui due livelli base dell'ordinamento regionale. Negli statuti la giunta viene in un certo senso « schiacciata », in quanto generalmente la giunta ed il suo presidente vengono eletti con un unico atto; tutto ciò non dà ovviamente un rilievo distinto alla figura del presidente rispetto a quelle degli assessori, i quali, nello stesso tempo, non hanno una « enfaticizzazione » di propria distinta responsabilità nei confronti né del presidente né, in definitiva, del consiglio (infatti è la giunta che risponde). Un certo limitato ruolo del presidente si ha soltanto in quei casi in cui si deve sostituire un assessore; infatti, in alcuni statuti, è previsto l'intervento del presidente.

Si tratta, quindi, di un atteggiamento d'irresponsabilità individuale in ragione della responsabilità collettiva e di quella collegialità su cui gli statuti ancorano le loro previsioni. La comune esperienza e la stessa legislazione regionale ci indicano chiaramente quanto sia aumentata la rilevanza della figura, da un lato, del singolo assessore e, dall'altro, del presidente. Sulla figura del presidente ritornerò in un secondo momento perché mi pare si

possa constatare che uno dei dati più significativi della legislazione regionale e di quella statale sia rappresentato dalla progressiva « enfaticizzazione » del ruolo del presidente; può darsi che non si arriverà mai ad una forma di governo presidenziale, è però certo che tale figura ha acquisito un notevole rilievo istituzionale. Ricordo che nel recente disegno di legge predisposto dal ministro Maccanico tutti gli accordi tra le regioni devono essere stipulati dal presidente e che essi hanno un effetto incisivo su tutte le forme di pianificazione di settore territoriale che vengono loro attribuite dalla legge. Non so quale sarà l'esito parlamentare di questo disegno di legge, però esso ha un valore particolare anche per dimostrare quanto sia stretta la relazione tra il ruolo degli organi regionali e l'atteggiamento del legislatore nazionale e non.

Ci troviamo quindi di fronte ad una prima discrasia del tutto evidente per cui gli statuti non prevedono responsabilità individuali, « schiacciano » il presidente – al pari degli altri – in una indifferenziata collegialità di giunta, l'esperienza e le leggi – non soltanto di carattere amministrativo – danno un rilievo crescente ad entrambi i soggetti. Quando vi è una divaricazione, non vuol dire che un'istituzione non funzioni, ma che la veste giuridica, da un lato, ed il suo funzionamento, dall'altro, si sono « allontanati »: tutto ciò, dal punto di vista istituzionale, rappresenta un elemento sicuramente negativo. Le stesse affermazioni si possono fare anche nei confronti del consiglio regionale. Il consiglio si è trovato « spiazzato » – se mi è consentito utilizzare una forma sintetica – tra una negoziazione che gli sfugge, perché avviene a livello di giunte e di assessorati, e una negoziazione tra gli interessi – mi riferisco a quelli funzionali, a quelli settoriali e a quelli territoriali – che avviene, prevalentemente, a livello di giunta. Quindi il consiglio non partecipa a tale negoziazione e, inoltre, non è attrezzato all'altro ruolo che potrebbe ricoprire, vale a dire alla canalizzazione degli interessi « deboli », di quelli residui, di quelli trasver-

sali e via dicendo. Ciò non si verifica proprio perché la sua « forte » territorialità — come veniva ricordato poc' anzi dal professor D'Onofrio — fa sì che, in definitiva, il consigliere debba innanzitutto preoccuparsi della sua area territoriale e, in particolare, delle forze politiche di cui è espressione.

Tutto ciò non sta a significare che il bilancio delle regioni sia negativo. Bisogna sottolineare il fatto che i rendimenti delle varie regioni sono fortemente differenziati perché risulta assai diverso il contesto in cui operano: questo è l'elemento che qualifica i rendimenti delle varie regioni e non la loro forma di governo. Alla luce di tali considerazioni, credo che le nostre valutazioni critiche debbano volutamente e consapevolmente limitarsi a quello « scarto » esistente tra la veste istituzionale e il funzionamento istituzionale, lasciando la resa complessiva dell'Ente ad un discorso diverso.

Dall'esame di vari dati statistici a mia disposizione, ho avuto conferma del fatto che non sono possibili generalizzazioni di alcun genere per quanto riguarda le regioni. Ciò è confermato, per esempio, dall'analisi dei dati relativi a quello « spiazzamento » del consiglio cui facevo riferimento in precedenza; in questo caso, nell'esaminare gli strumenti di controllo, ho constatato una variazione straordinaria di numeri senza alcun significato e non riconducibili ad alcuna variabile significativa. Se ciò è vero e se così « forte » è il fatto che, in un certo senso, il processo decisionale e la funzione d'indirizzo (quello che scolasticamente si dice essere e contrassegnare la forma di governo) dipendano, da una parte, dal contesto in cui ogni regione opera, dalle dimensioni geografiche, dal tipo e dall'organizzazione degli interessi, dalle ricchezze caratteristiche della singola società e, dall'altra, dagli atteggiamenti del potere centrale; se tutto ciò è vero, dicevo, mi chiedo che senso abbia affrontare direttamente il problema della forma di governo o, comunque, con quali obiettivi ed aspettative lo si faccia. Giudico positivamente il lavoro che la Commissione si accinge a

svolgere, proprio nella consapevolezza che tale argomento non rappresenta un problema ma una grande tematica da affrontare in cui tutti i problemi finiscono per confluire. Probabilmente, la sua funzione è quella di mettere « allo scoperto » quella serie di fili che passano per la regione più che il punto di attacco di un'azione istituzionale: ciò non toglie, comunque, che un'azione istituzionale e alcuni interventi si possano porre in essere come obiettivi. Se ciò corrisponde al vero e se è vero che è ragionevole non immaginare rovesciamenti totali (una regione che amministrativa non è più, una negoziazione che avviene al consiglio e non alla giunta: si tratta di elementi che ci « spiazzerebbero » ulteriormente) allora forse, sia pure con un ridimensionamento degli obiettivi, alcune cose possono essere fatte in maniera positiva.

Alla luce di queste considerazioni, ritengo giustificato l'accentramento dell'attenzione sull'esecutivo regionale. Credo che, se il potere, le decisioni e le negoziazioni avvengono nell'ambito dell'esecutivo, è giusto che esso sia posto al centro dell'attenzione. A mio avviso l'istituto esecutivo non sta a significare un potere sostanzialmente irresponsabile dei singoli assessori; ciononostante credo che la correzione del ruolo e del peso dei singoli assessori debba rappresentare uno degli obiettivi di quell'azione di riforma di questo sistema di governo regionale.

Un altro obiettivo altrettanto importante e sicuro è quello di individuare, all'interno delle giunte, settori od aree di integrazione funzionale. Ritengo, infatti, che l'infelice esperienza dei dipartimenti dovrebbe farci riflettere attentamente.

Mi chiedo se vi siano meccanismi di responsabilità collettiva collegabili alle aree di cui gli assessori rispondono congiuntamente al consiglio.

Per quanto riguarda l'elezione diretta o meno del presidente, personalmente nutro alcuni dubbi sulla possibilità di arrivare ad una soluzione di questo genere in tempi brevi e, diciamo così, senza squassi. La regione, infatti, è un'entità lontana dalla propria collettività ed in-

torno alla figura del presidente si creerebbero forme di polarizzazione in cui taluni gruppi di interesse potrebbero avere il loro peso: non sono sicuro, insomma, che ciò ci condurrebbe a fare un passo in avanti. Certo è che – eletto direttamente o meno – la figura del presidente è centrale e tanto più lo sarà quanto più aumenteranno le forme di accordo fra enti; forse questo è un altro obiettivo da mettere nel mirino.

Per quanto riguarda il consiglio, non arrivo a dire che esiste una specie di divisione del lavoro, nel senso di attribuire gli interessi forti alla giunta ed al consiglio la tutela delle parole non dette, delle voci afone o degli interessi marginali: sarebbe davvero ridurre eccessivamente il ruolo del consiglio. In questo senso possono risultare positive soluzioni quali l'adozione, in un collegio regionale, di forme più incisive e meno preoccupate di democrazia diretta o di intervento popolare. Non credo che il problema dei consigli sia quello dell'aumento dei consiglieri regionali, in quanto essi necessitano più di strutture che non di consiglieri.

Proverò ora a trarre qualche conclusione dalle mie affermazioni. Innanzitutto il bilancio delle regioni è variegato ed è quello istituzionale che ci pone dei problemi; la distinzione mi pare importante. Il rendimento sconta, per quanto riguarda l'aspetto giuridico, la forte discrasia fra assetto reale e veste istituzionale. Perché la forma di governo non è in grado di plasmare i processi decisionali a livello regionale? Perché la regione non ha il peso sufficiente per farlo. Bisogna riflettere sul fatto che non esiste un prima o un dopo rispetto a vent'anni fa: oggi siamo consapevoli che, in presenza del sistema e dei processi decisionali con i quali essa interagisce, la regione non è un nodo sufficientemente forte da condizionare tali processi. Se ciò è vero, creare una forma di governo senza tener conto di questo elemento significa allora costruire sulla sabbia. La forma di governo sarà allora un'azione congiunta di più soggetti ed a questo riguardo risulterà cruciale il ruolo del legislatore e del si-

stema centrale. In questo campo ritengo sia molto ampia la tastiera degli interventi tesi a ridurre progressivamente lo scarto fra la veste istituzionale delle regioni ed il loro effettivo funzionamento.

Per quanto concerne la legge elettorale, condivido ampiamente quanto è stato affermato e sono convinto che tutto ciò che possa servire ad una migliore selezione della classe politica regionale e, contemporaneamente, allo sganciamento del consigliere regionale da interessi troppo territorializzati e soffocanti sia assolutamente positivo. Ripeto, non sono sicuro che arrivare all'elezione diretta del presidente della giunta rappresenti davvero un passo avanti.

Ciò che mi pare il sistema centrale possa utilizzare – da qui l'importanza della discussione aperta in sede parlamentare – è tutta una serie di interventi, tra i quali la conferenza dei presidenti. In questo momento è in atto il riordino sia degli organi misti sia dei comitati interministeriali, che non sarà privo di influenza per il funzionamento delle regioni. Ritengo cioè che, se questi istituti riusciranno ad essere riordinati in modo da costringere le decisioni su aree funzionali omogenee e da correggere la settorialità e verticalità tipiche delle nostre decisioni amministrative, ciò non potrà che rappresentare un dato positivo. A mio avviso non è, inoltre, trascurabile per le regioni la sorte che avrà la legge sul procedimento amministrativo: non si tratta di un fuor d'opera, perché il settorialismo dei singoli assessori è in parte compensato da una forma rinnovata di integrazione (perché è lì che si gioca la possibilità per il consiglio di controllare la giunta).

Non credo sia stata una debolezza od un'ingenuità del legislatore di ventuno anni fa quella di immaginare i consiglieri regionali che « scalavano » tanto quanto quelli comunali: la verità è che la regione risente profondamente della forma di governo degli enti locali e quindi, se si avrà il coraggio di lasciare a questi ultimi la scelta della forma di governo, non sarà più possibile negare questa facoltà alla

regione, quale che sia l'interpretazione dell'articolo 121 della Costituzione (che a quel punto dovrà essere più estesa).

Ritengo inoltre che l'attuazione della legge n. 400 sia un punto nodale: come possiamo, infatti, parlare della forma di governo regionale se dall'attuazione di tale legge emergerà una presidenza del consiglio, per così dire, meno liquida di quanto sia stata fino ad ora e capace di tenere il volante in mano? Ciò è per le regioni di eccezionale importanza, molto più di altri aspetti che potrebbero essere formalmente più apprezzabili.

Da ultimo mi sia consentito affermare, concordando pienamente con il professor Giannini, che è necessario consentire alle regioni una maggiore trasparenza istituzionale: non si tratta semplicemente di un fatto di pulizia giuridica, ma di un'operazione di democrazia nel senso della riconoscibilità delle istituzioni. Da questo punto di vista credo che le regioni meridionali siano diverse, per il contesto in cui operano: la legislazione speciale, le vicende della *ex* Cassa per il Mezzogiorno o la presenza della criminalità organizzata: tanto più esse sapranno rispondere a tali esigenze, quanto più si sarà dato un contributo anche alla soluzione di quel problema.

PRESIDENTE. Ringrazio i professori Giannini, Pototschnig, D'Onofrio e Cammelli ed invito i colleghi a rivolgere ai nostri ospiti le domande che riterranno opportune.

RENZO PASCOLAT. Vorrei porre una questione che mi pare sia stata sollevata con particolare apprensione da parte di alcuni relatori e cioè quella che si riferisce al potere di controllo – e quindi dell'equilibrio che necessariamente dovrebbe esservi sul piano costituzionale ed istituzionale – attribuito sia alla giunta sia al consiglio regionale. Questo mi sembra, infatti, un problema di particolare riguardo, considerata la possibilità, che è stata più volte prospettata, di una rivisitazione dell'ordinamento delle regioni a

statuto sia ordinario sia speciale. Da questo punto di vista, cioè dal versante delle competenze della giunta regionale e delle competenze delle assemblee, a me sembra che dovremmo cercare di fissare alcuni punti fermi per un ragionamento attendibile, altrimenti rischieremmo di porre dei problemi ai quali molto difficilmente si potrebbero dare risposte.

In questo senso, mi sembra di aver colto nella relazione del professor Pototschnig un aspetto molto interessante.

Da questo punto di vista, vorrei partire dall'esperienza di una regione che, nel contesto di quelle a statuto speciale, presenta punti di particolare importanza su cui riflettere: mi riferisco alla regione Friuli-Venezia Giulia.

Questa regione, che negli ultimi venti anni è riuscita certamente a contribuire al rafforzamento del sistema regionale nel nostro paese, tuttavia vive al suo interno dati e situazioni che devono assolutamente essere considerati. Mi riferisco alla questione del rapporto tra giunta e consiglio regionale.

In sostanza, lo statuto di quella regione consente alla giunta, al presidente ed agli assessori, di svolgere un ruolo di carattere politico, di avere poteri decisionali direi quasi assoluti e contemporaneamente di gestire in via diretta tutti gli aspetti amministrativi di quella regione. Di conseguenza l'assemblea elettiva è un organo di pura e semplice ratifica.

Ora, mi chiedo, se ho ben colto il significato dell'intervento del professor Pototschnig, se sia possibile considerare questa una questione sulla quale riflettere, nel senso che possiamo rilevare a questo riguardo tutta una serie di disfunzioni dal punto di vista istituzionale. Quindi, vorrei capire se il problema da noi sollevato, nella prospettiva di modifiche costituzionali o statutarie, potrà eventualmente essere considerato. Mi chiedo anche in quali termini questo problema possa essere assunto perché non acquisti semplicemente un carattere generale, senza che sia possibile dare una risposta attendibile.

Vorrei concludere, chiedendo al professor Giannini se le sue affermazioni iniziali considerino nella specifica situazione del nostro paese la possibilità di introdurre modifiche al regime degli statuti, sia ordinari sia speciali, in considerazione del fatto che vi è stata una caduta del regionalismo e della funzione delle regioni nel nostro paese e che, dal punto di vista del rapporto tra regioni, Stato e comunità, abbiamo potuto constatare elementi di particolare negatività.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Credo che gli interventi dei nostri quattro autorevoli interlocutori abbiano già dimostrato la difficoltà di questa indagine conoscitiva e insieme il suo interesse, e sarebbe forte la tentazione di avviare una discussione con loro, il che, dati i tempi, è impossibile. Forse bisognerà riflettere su come poter acquisire ulteriori loro opinioni in un momento successivo, magari per iscritto o in altra sede perché temo che le nostre domande, necessariamente sintetiche e le loro risposte, anch'esse necessariamente sintetiche, ci lasceranno insoddisfatti per l'impossibilità di approfondire una serie di spunti estremamente interessanti che oggi mi sembra siano stati posti.

Vorrei formulare alcune domande, dicendo subito che una parte di esse ha già avuto risposta, ma, avendo avuto risposta a seconda dei casi da uno solo dei nostri ospiti, a me interesserebbe molto conoscere l'opinione anche degli altri.

L'intervento del professor Cammelli metteva in un certo senso in discussione l'impostazione della nostra indagine conoscitiva, anche se poi egli ha ridimensionato la sua interpretazione. È certamente vero che non è la forma di governo a plasmare i processi decisionali, ma viceversa; è anche certamente vero che il giudizio sul rendimento delle regioni è differenziato.

Tuttavia, vi chiedo se il rendimento sia differenziato nel senso che per alcune regioni si può esprimere un giudizio complessivamente positivo, nonostante la forma di governo. Cioè, ritenete che non

vi sia un problema di valutazione della incidenza della forma di governo sulla funzionalità complessiva e sul rendimento della regione?

Vi chiedo ancora se non esista un problema di valutazione differenziata delle forme di governo in relazione a contesti differenziati. Se ciò fosse vero, se cioè, come mi sembra vero, dobbiamo porre l'accento sulla forte diversità dei contesti, allora non assumerebbe una forte evidenza – non lo chiedo al professor Giannini che l'ha detto molto chiaramente, ma agli altri intervenuti – il problema di un ritorno alla libertà statutaria? E in quali modi e con quali limiti? Lo stesso professor Giannini ha usato alcune espressioni, parlando di difficoltà applicative e di correzione di soluzioni stravaganti, che ponevano alcuni limiti all'autonomia statutaria.

Qualche indicazione a questo riguardo sarebbe utile. La diversità dei contesti rimanda alla diversità di soluzioni istituzionali adattate ai contesti medesimi la cui decisione, in un'ottica autonomistica, dovrebbe essere affidata alle istituzioni ed alle popolazioni locali.

Tuttavia, in un'ottica non autonomistica sarebbe possibile pensare a soluzioni diverse per prevedere istituzioni differenziate in relazione alla diversità dei contesti.

Vi chiedo inoltre con quale forma di composizione fra l'indicazione di modelli e l'autonomia sia possibile pervenire alla soluzione di questo problema.

Sottolineo che l'indicazione di modelli non significa necessariamente minore autonomia rispetto all'indicazione in termini generali di un modello unico, nel senso che nell'indicazione di modelli ci si può fermare soltanto ad alcune linee fondamentali lasciando, quindi, una autonomia non nella scelta tra diversi modelli, ma nell'articolazione interna a ciascuno di essi.

Credo che la soluzione a cui pensa il professor Giannini – e a cui penso anch'io – sia quella relativa ad un'indicazione che lasci non solo la scelta fra i modelli, ma anche l'autonomia nella defi-

nizione, in una seria opzione interna, del modello prescelto fra i cinque regimi parlamentari possibili.

Ho una terza domanda a cui vorrei risposte precise da parte di coloro i quali non le abbiano già fornite. A me interesserebbe molto sentire, data l'autorevolezza degli interlocutori, una valutazione più approfondita sulle soluzioni presidenziali, anche a proposito dell'elezione diretta del presidente della regione. Mi pare di aver colto giustamente un accenno al fatto che le soluzioni presidenziali debbano essere valutate in relazione al caso specifico, per cui si può essere per l'elezione diretta del sindaco e non per quella del presidente della regione, del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio.

Ora, il meccanismo dell'elezione diretta, che certamente favorisce scelte chiare, alternative precise, identificazione di responsabilità in relazione al momento decisionale, nel sistema dell'informazione verso il quale stiamo andando, basato essenzialmente sull'informazione attraverso il mezzo televisivo, rischia forse di concentrare la decisione non sulla scelta di programmi e indirizzi politico-amministrativi, ma fra persone in relazione alla loro maggiore o minore capacità di comunicazione, alla loro minore o maggiore simpatia. Oggi vi è forse questo ulteriore problema, a differenza del passato; ma nell'ambito delle scelte puramente presidenziali possono essere trovati meccanismi attraverso i quali il voto dell'elettore si concentri sugli uomini, ma sia collegato ad una scelta sui programmi, sulle coalizioni, sulle maggioranze e così via. Il presidente Barbera ed io ci siamo esercitati nel tentativo di identificarne una. Limitandosi all'elezione diretta del presidente della giunta regionale, vorrei conoscere i *pro* e i *contra*, soprattutto in relazione alle evoluzioni più recenti del nostro sistema sociale, in particolare del sistema dell'informazione.

La quarta domanda verte sul collegio uninominale, a proposito del quale ho ascoltato una chiara opinione favorevole ed una altrettanto chiara opinione contra-

ria. Vorrei capire, anche in questo caso, se si tratti di opinioni formulate in generale. Io dico subito che sono nettamente uninominalista per le elezioni politiche nazionali, cioè in una grande dimensione territoriale, sono molto più perplesso in una dimensione territoriale minore. Ripeto, vorrei capire se si tratti di opinioni generali o se esse siano riferite propriamente al problema dell'elezione del consiglio regionale, quindi in una dimensione intermedia. Ciò a mio avviso è importante anche per la questione posta dal professor D'Onofrio che in termini generali mi lascia alquanto perplesso. Io non direi che i paesi che adottano il sistema uninominale, molti dei quali non prevedono l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, siano dotati di un sistema predemocratico. In tal caso dovremmo affermare che sono predemocratici paesi come la Germania federale e la Gran Bretagna, nei quali non vi è alcun meccanismo istituzionale di elezione diretta del capo dell'esecutivo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Ordinario di diritto pubblico alla facoltà di scienze politiche dell'Università La Sapienza di Roma.* È la storia: la Thatcher è la Thatcher!

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* L'unico meccanismo istituzionale deriva dal sistema dei partiti, probabilmente favorito dal meccanismo elettorale a collegio uninominale.

In ogni caso, mi pare che il problema si presenti in termini diversi per corpi elettorali, società o collettività di dimensioni minori, nei quali si possa realizzare il meccanismo di identificazione tra le dimensioni dell'istituzione e il collegio nel quale si è eletti con maggiore facilità, cosa che non avviene per le grandi dimensioni di un intero Stato o di una intera nazione. Infine, vorrei chiarire alcuni aspetti circa l'incompatibilità fra mandato rappresentativo e funzioni di governo, questione riproposta dal professor D'Onofrio sul modello della Costituzione francese. È un problema che credo non debba essere sottovalutato.

Non ho compreso le argomentazioni del professor D'Onofrio sulla questione; non ho capito, in altri termini, se egli pensi ad una incompatibilità che diventi una vera e propria ineleggibilità del titolare di un mandato rappresentativo alla funzione governativa. In realtà, l'indicazione suggestiva del collega (occorre che gli elettori capiscano che si è eletti non per governare e amministrare, ma per legiferare e rappresentare) vale se vi è una ineleggibilità, mentre non vale se vi è una incompatibilità alla francese. Per la verità in Francia si è eletti per rappresentare e legiferare, ma anche per governare. In realtà i ministri sono scelti prevalentemente, come avviene in Italia, nell'ambito del corpo rappresentativo e a quel punto al rappresentante eletto succede un vice, che fa da sostituto e tiene « in caldo » il posto.

PRESIDENTE. È una soluzione legata alla stabilità dell'esecutivo.

FRANCO BASSANINI, Relatore per le regioni a statuto ordinario. Gli argomenti del professor D'Onofrio sono suggestivi, ma non mi è ben chiaro come si possano tradurre in un meccanismo efficiente.

Infine, noi abbiamo una legislazione nazionale apparentemente connessa a situazioni di emergenza che si stanno talmente generalizzando da diventare ormai situazioni di quasi normalità, che prevedono la sostituzione delle forme di governo regionale locale con l'istituzione di governi straordinari, in genere statali, ma non necessariamente, basati su una forte concentrazione delle decisioni e su una forte riduzione del meccanismo di decisione decentrato, con la concessione a soggetti pubblici o privati, a seconda dei casi, di tutta una serie di decisioni ulteriori e successive. Ciò crea problemi istituzionali evidenti.

Vorrei sapere come sia possibile, ragionando sulle forme di governo delle regioni, trovare una soluzione che risponda a tali esigenze in modo coerente con il modello istituzionale generale, determinato da un sistema di rapporti tra Stato

e autonomie. Il professor Cammelli ha scritto articoli interessanti a tale riguardo e forse potrebbe esprimere qualche concetto in questa sede. È chiaro, però, che si tratta di una domanda che rivolgo a tutti.

LIONELLO BERTOLDI. Signor presidente, sono convinto che le ricchissime relazioni e introduzioni, svolte dai quattro relatori, costituiscano in qualche caso una provocazione e dovranno servire alla Commissione come un ventaglio di problematiche e di categorie di interventi da tenere presenti nell'indagine. Dovrebbe essere quindi logico che non dovremmo rivolgere domande ai relatori in questa sede ma, come mi capita di frequente, io mi consento di essere estremamente particolare ed esprimo la mia obiezione e la mia perplessità su ciò che ho sentito definire come un dissolvimento delle peculiarità delle regioni a statuto speciale. È certo che, da un lato, alcune particolarità avranno presentato una parvenza di dissolvimento e che, dall'altro lato, saranno cresciute determinate esigenze nelle regioni a statuto ordinario che le hanno avvicinate a quelle a statuto speciale; tuttavia, devo manifestare la mia perplessità in ordine all'affermazione che le particolarità delle regioni a statuto speciale si sono dissolte. La regione Trentino Alto-Adige, per esempio, con i suoi tre livelli di autonomia tutta particolare, sta ancora vivendo un momento di completamento e di crescita dei valori autonomistici. L'idea che si sia giunti ad una fase di dissolvimento delle particolari autonomie delle regioni a statuto speciale deve pertanto essere sottoposta ad una più attenta riflessione.

Consento a me stesso di essere ancora estremamente particolare nel porre un altro quesito sulle prerogative del consiglio nei confronti della volontà di intervento della giunta quando vi sia, per esempio, il problema di modificare norme di statuti, come quello di autonomia speciale del Trentino-Alto Adige, concernenti la materia dei rapporti finanziari tra Stato, regione e province autonome. In un'occa-

sione del genere sono sorti dubbi, risolti in maniera pragmatica, su quale soggetto istituzionale dovesse assumere determinate decisioni: se i consigli provinciali di Trento e Bolzano, se il consiglio regionale, oppure le giunte provinciali e la giunta regionale. A nostro avviso, erano i consigli che dovevano essere investiti della questione; comunque, il caso è stato risolto con l'approvazione di un ordine del giorno votato all'unanimità. Rimane, tuttavia, aperto un dubbio in ordine ai ruoli che devono essere svolti da consigli e giunte nell'ambito di decisioni come quella cui ho accennato.

Infine, desidero trattare un altro tema, altrettanto specifico e quindi forse non del tutto pertinente alla materia in esame. Proprio in quanto, a mio avviso, le autonomie speciali non hanno perduto le loro particolarità, si porrà il problema, man mano che proseguirà il processo storico di sviluppo delle autonomie, di guidare l'aggiornamento delle norme di attuazione degli statuti speciali. Mi chiedo, quindi, quale sia il livello legislativo più opportuno per la modifica di tali norme di attuazione.

Mi scuso per la particolarità del mio intervento, ma sono certo che i relatori ed i nostri autorevoli ospiti, nel rispondere, riusciranno a coinvolgere l'interesse generale.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Molte interessanti questioni sono state già poste dall'onorevole Bassanini, come osservato anche dal professor Cammelli, il tema oggetto della nostra indagine conoscitiva concerne infatti numerosi aspetti e problemi. Alcuni di essi sono comuni alle forme di governo in sede nazionale, regionale, locale e l'onorevole Bassanini ha già richiesto chiarimenti su di essi:

Più specificamente, desidero porre al professor Giannini una domanda che rappresenta, direi, una mia angoscia personale. In definitiva, le forme di governo servono per raggiungere determinati obiettivi e, soprattutto, per colmare il ritardo di alcune regioni. A questo propo-

sito parlavo della dissoluzione delle forme di governo tradizionali, su cui mi sembra concordare anche il professor Cammelli. Una vera novità, ormai, può essere rappresentata soltanto da un *quantum* in più che sia utile al perseguimento di quegli obiettivi di crescita civile ed economica che non sono stati raggiunti con le esperienze passate di governo.

Mi sembra che il rovesciare il ragionamento, prendendo atto dell'esistenza di forme di governo differenziate nella sostanza, dipendenti da condizioni ecologiche, per cui, paradossalmente, esiste un buon governo nelle regioni in cui cento anni fa vi erano associazioni di *birdwatching* o bande musicali, mentre il governo è peggiore nelle regioni dove non esistevano simili iniziative, ci riconduca drammaticamente alla seguente questione: come può essere immaginato non un modello astratto, ma una forma di governo specificamente adeguata al perseguimento di obiettivi che non sono stati raggiunti in passato? Ciò, anche nella considerazione che, formalmente, autonomia per l'invenzione di modelli è già contenuta negli statuti e che le relative potenzialità non sono state utilizzate con il conseguente ulteriore aggravamento dei problemi. Poiché il nostro principale interlocutore, anche in relazione a questa indagine, è rappresentato realisticamente dal personale politico delle regioni, sia di diritto comune, sia di diritto speciale, e dato che la stessa indagine è stata avviata in seguito ad un'espressa denuncia di insufficienza, in particolare della regione Campania, ma in generale di tutte le regioni, occorre porsi una domanda concreta. Chiedo, pertanto, di quali suggerimenti, provocazioni, stimoli, non solo culturali ma anche politici, secondo i professori Giannini e Pototschnig sia possibile servirsi per evitare di concludere la nostra indagine conoscitiva con la semplice osservazione che, poiché le forme di governo dipendono sostanzialmente dalle differenze regionali, visto che queste ultime permangono, dobbiamo rassegnarci ad avere regioni nelle quali il governo è garantito anche quando il suo rendimento

è scarso ed altre, invece, alle quali non è possibile fornire alcuna risposta od indicazione.

PRESIDENTE. Diverse domande di mio interesse sono già state rivolte dai colleghi che mi hanno preceduto; per quanto mi riguarda, desidero particolarmente approfondire l'ipotesi, formulata dal professor Giannini, dell'autonomia statutaria anche per quanto riguarda l'organizzazione del governo (ipotesi che già conoscevo perché inserita in un progetto di riforma delle autonomie locali elaborato dallo stesso professor Giannini insieme con alcuni collaboratori).

Intendo, inoltre, rivolgere una domanda al professor D'Onofrio. Questi ha affermato che i collegi uninominali, se non collegati alla elezione diretta dell'esecutivo, possono determinare l'esplosione di corporativismi territoriali, mentre il collegio più ampio associato al sistema delle preferenze può consentire il superamento delle angustie municipalistiche. A mio avviso, se è vero che il collegio ampio associato al voto di preferenza non determina la prevalenza di angustie localistiche, o di interessi non soltanto puramente territoriali, è anche vero che spinge la rappresentanza a frantumarsi in riferimento ad interessi corporativi. Per essere più chiaro, il voto di preferenza in un collegio ampio induce il rappresentante a collegarsi con una determinata categoria (ai coltivatori diretti, agli artigiani, agli operai di una determinata zona che hanno un certo interesse) e quindi a ricercare una sintesi che può essere fornita dal partito politico o, quando esso (soprattutto se di massa) è in crisi, dalla elezione diretta dell'esecutivo.

Vorrei sapere se il professor D'Onofrio è d'accordo su questa mia osservazione; desidererei inoltre conoscere la sua valutazione in ordine all'organizzazione dei *lander* della Repubblica federale tedesca, una struttura autonoma nella quale vige un sistema elettorale misto che prevede l'elezione dei rappresentanti in parte mediante il sistema del collegio uninomi-

nale, in parte attraverso il collegio unico di *land*. Vorrei inoltre sapere qual è il giudizio degli esperti in ordine al sistema misto sul quale si potrebbe innestare anche un'eventuale elezione dei rappresentanti dell'intera regione collegata alla nomina di un esecutivo attraverso l'indicazione di un capolista o di un candidato comune a più liste che possa essere considerato colui che sarà chiamato a formare il nuovo Governo.

MARCO CAMELLI, *Ordinario di diritto amministrativo alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Signor presidente, vorrei fare una proposta. Seguendo le indicazioni dell'onorevole Bassanini, ritengo opportuno che gli invitati rispondano alle questioni oggetto della discussione di questa sera dopo una breve riflessione.

PRESIDENTE. Chi ritiene di poter dare una breve risposta, può prendere la parola nel corso di questa seduta. La presidenza e i relatori individueranno le forme di acquisizione dei contributi degli esperti.

MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Professore emerito di diritto amministrativo alla facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma*. Signor presidente, possiamo rispondere per iscritto?

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Non osavo chiederlo perché mi rendo conto dell'impegno. Se ci fosse, però, questa disponibilità da parte dei nostri ospiti, ritengo si tratterebbe di un utilissimo contributo.

MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Professore emerito di diritto amministrativo alla facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma*. Ritengo che ciò sia semplificato dalla lettura dei verbali della seduta.

Per quanto riguarda il merito delle questioni poste, dovete tener presente che io sono favorevole alla repubblica presidenziale e che, quindi, ritengo che tutti

gli altri sistemi siano difettosi. È chiaro che a livello regionale io vedo un sistema presidenziale (uno dei tre tipi esistenti), ma tale scelta dovrebbe essere demandata alle regioni. Non vi è dubbio che le regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna si reggono su un sistema presidenziale di fatto. Altrove, come in Calabria o in Campania, il sistema non esiste, poiché vige un « non-sistema », dal momento che uno dei sistemi parlamentari esistenti si è rivelato non funzionante. Infatti, potete definirmi il sistema vigente nella regione Campania ?

Ritengo, quindi, che l'autonomia statutaria debba indirizzarsi verso una scelta tra i vari sistemi presidenziali, tra i vari sistemi parlamentari e — perché no! — verso il sistema direttoriale. Vorrei precisare che questi non sono modelli di carattere particolare perché sappiamo benissimo che, ad esempio, il sistema parlamentare in alcuni casi vede la prevalenza dell'assemblea che ha non solo il potere di indirizzo, ma anche quello amministrativo; mentre vi sono altri casi in cui l'assemblea non conta niente, legifera esclusivamente determinando il modo di agire generale del sistema senza alcun altro potere politico, in quanto l'indirizzo è attribuito al cosiddetto esecutivo.

Qual è il sistema migliore ? È impossibile poterlo dire; ciascuno ha le proprie esigenze e tradizioni. Le regioni d'Italia che provengono dall'antica tradizione co-

munale (Umbria, Toscana, Emilia e Marche) non hanno niente a che fare neppure con la Lombardia e la Liguria. Possiamo veramente pensare che una parte dell'Italia, fortemente influenzata da tradizioni comunali, come la Toscana, possa adottare un sistema diverso da quello consiliare ? Chiaramente no ! Ce l'hanno nel sangue...

PRESIDENTE. Il senatore Galeotti, che è toscano, annuisce.

MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Professore emerito di diritto amministrativo alla facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma*. Anche se ho quell'accento, purtroppo non sono toscano, ma penso che sia proprio così.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giannini per la disponibilità a rispondere per iscritto sulla base delle domande e delle considerazioni svolte nel corso della seduta della Commissione.

Ringrazio gli ospiti per essere intervenuti e per aver fornito un così importante contributo ai lavori della Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionali.

La seduta termina alle 19.