

2

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 OTTOBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

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, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale.

Nel ringraziare i nostri autorevoli ospiti per aver accolto l'invito a partecipare a questa audizione, comunico che il professor Cazzola ci ha fatto sapere di essere influenzato e di non poter, quindi, intervenire alla seduta odierna. Devo altresì giustificare il relatore, onorevole Riggio (ricordo che vi sono due relatori: l'onorevole Bassanini per le regioni a statuto ordinario e l'onorevole Riggio per quelle a statuto speciale), il quale è rimasto bloccato all'aeroporto di Palermo a causa dei disservizi conseguenti allo sciopero dei doganieri, ma non esclude di poter arrivare nel corso della seduta.

Le aspettative nei confronti dei nostri ospiti sono grandi e certamente non saranno deluse; l'obiettivo della nostra indagine conoscitiva è quello di verificare il rendimento della forma di governo delle

regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, esaminando nel loro insieme tutti gli elementi che concorrono a determinarle: le norme costituzionali (gli articoli 121 e seguenti), le norme degli statuti speciali e la legge elettorale del 1968, che ha influenzato non poco la stessa forma di governo.

Il nostro scopo è quello di studiare il modo in cui raggiungere due risultati attraverso le modifiche legislative ed anche costituzionali che saranno necessarie: da un lato quello di garantire una migliore selezione della dirigenza regionale e dall'altro quello di assicurare maggiore stabilità ed efficienza alle giunte regionali, facendo contemporaneamente in modo che vi sia un rapporto più stretto fra cittadini ed istituzioni regionali. In che forme ciò sia possibile è, appunto, l'oggetto di questa nostra indagine conoscitiva e delle successive deliberazioni che la Commissione vorrà assumere.

Do la parola all'onorevole Bassanini per una breve introduzione e per formulare le prime domande ai nostri ospiti.

FRANCO BASSANINI, Relatore per le regioni a statuto ordinario. Non credo di avere molto da aggiungere a quanto ha detto il presidente. In qualità di relatori, il collega Riggio ed io, con il consenso del presidente, non abbiamo svolto una relazione introduttiva a questa indagine conoscitiva, nella convinzione che le proposte e le valutazioni di merito debbano seguire a questa serie di audizioni, che non sono formali e nelle quali pensiamo che ci verranno dette molte cose a noi non note.

Siamo infatti convinti che, rispetto ad altri periodi della nostra storia politica e

costituzionale, siamo in una fase nella quale il dibattito sulle riforme istituzionali ha preso vigore; vi è, cioè, la consapevolezza che sono necessari un profondo aggiornamento ed una incisiva revisione delle nostre istituzioni. Nel dibattito – mi sembra ormai chiaro – non vi sono limiti precostituiti, né, come in passato, « palletti » o schemi entro i quali contenere pregiudizialmente la riflessione. Proprio per questo non avrebbe senso, sarebbe anzi restrittiva, una pregiudiziale delimitazione dell'ambito della riflessione e delle possibili proposte e soluzioni.

L'audizione dei professori Giannini, Pototschnig, D'Onofrio e Cammelli ha dimostrato come tale impostazione consenta un dibattito estremamente interessante e stimolante, con proposte che coprono un arco di soluzioni molto vario e con un confronto molto serrato sui pregi e sui possibili inconvenienti delle diverse ipotesi concernenti la struttura della forma di governo. Si può osservare – ma si tratta di un rilievo abbastanza scontato – che nel dibattito sulle riforme istituzionali, decollato con questa ampiezza di orizzonte, le questioni della forma di governo e dei meccanismi istituzionali delle regioni sono rimaste sostanzialmente in ombra. Si è, infatti, discusso e si discute maggiormente in relazione alle istituzioni centrali dello Stato piuttosto che dell'ordinamento dei comuni e delle province.

Viceversa, è nostra convinzione – ed in modo particolare del presidente della Commissione, al quale va il merito di aver proposto la presente indagine – che un disegno complessivo di riforme istituzionali non possa non investire anche le regioni; per queste ultime si pone il problema di verificare il complessivo rendimento della forma di governo, adottata in modo uniforme dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie per l'istituto regionale, ed il sistema previsto per l'elezione dei consigli, dei presidenti e delle giunte regionali (analogo problema si pone per il Parlamento ed il Governo nazionale e per i comuni e le province).

Abbiamo inviato a tutti gli ospiti della nostra indagine uno schema contenente

una griglia di problemi specifici, che tuttavia è puramente indicativo; già nella prima audizione il professor Giannini e gli altri intervenuti sono andati largamente oltre i limiti di tale griglia, che riassumerò molto rapidamente. Le problematiche che ci interessa discutere riguardano il rendimento della forma di governo, complessivamente intesa, il sistema elettorale, l'elaborazione di proposte ed ipotesi di modifica della forma di governo, nonché dei meccanismi elettorali. Nell'ambito di tali tematiche avevamo individuato specifici aspetti: il problema della composizione del consiglio regionale, il numero dei suoi componenti, le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, le modalità di elezione dei consigli regionali ed in modo particolare i collegi provinciali; il rendimento dei meccanismi proporzionali attualmente adottati, il metodo delle preferenze ai fini dell'individuazione degli eletti, le forme di elezione del presidente della giunta, la formazione e la composizione delle giunte, la distribuzione delle competenze fra i vari organi regionali, gli strumenti di stabilizzazione delle giunte, il loro rendimento e, infine, i poteri delle giunte e dei consigli regionali in caso di crisi politica.

Durante la discussione, svoltasi la settimana scorsa, sono emerse altre questioni che hanno convinto il presidente, i relatori ed i colleghi ad approfondire il dibattito e si è convenuto, su proposta del professor Giannini, di fornire sull'insieme di tali quesiti risposta scritta.

Si potrebbe pervenire ad un primo giro di consultazioni sui problemi che ho testé indicato, lasciando ai nostri autorevoli interlocutori decidere se sia preferibile fornire una risposta scritta oppure orale.

ALBERTO PREDIERI, *Ordinario di diritto pubblico generale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma*. La ringrazio, signor presidente, per avermi invitato ad esporre brevi considerazioni sul tema oggetto dell'indagine, che mi sembra sia

stato trattato con compiutezza di argomentazioni.

Il dibattito sulla forma di governo è di per sé semanticamente contraddittorio; i due aspetti più importanti, ma anche meno trattati dalla dottrina, sono quello sovrastatale, con le modificazioni che la Comunità europea ha apportato alla forma di governo dello Stato italiano, e quello regionale. Qualunque tentativo di parlare delle forme di governo ci porta a constatare questa ambiguità semantica, nel senso che con tale espressione indichiamo sia ciò che non si vede, sia ciò che è visibile, ma non reperibile nella realtà fattuale. Se consultiamo un testo classico, come ad esempio quello del professor Elia, alla voce « forme di governo » troviamo che essa è caratterizzata da una serie di connotazioni relative alla realtà dei partiti, che non compare negli aspetti formali; a volte, invece, parliamo di forma di governo ricercandola tra quella parlamentare e presidenziale. In tutti i regimi semipresidenziali, che oggi acquistano sempre più peso ed importanza, anche perché vengono assunti come parametro di riferimento per eventuali modificazioni future, vediamo mantenere – come nell'esperienza costituzionale francese – una differenziazione fra sistema o formula parlamentare e non parlamentare, basato su una persistente fiducia del Parlamento che sappiamo non essere mai comparsa né nel sistema francese né in altre forme di governo in crisi.

Quindi il dibattito sulla forma di governo regionale può fondarsi su due possibilità: la prima riguarda l'esperienza che si è determinata nella Costituzione repubblicana (lo stesso punto di vista è stato espresso in questa sede dal professor Pototschnig, secondo il quale si registrano forme di governo con caratteri molto meno uniformi di quanto possa sembrare); la seconda riguarda l'indicazione di forme o di modelli che da una realtà formale ed istituzionale potrebbero portare ad effettive modificazioni nel regime dell'apparato regionale.

La tematica tradizionale ha sempre oscillato, anche per quanto concerne la

riforma dello Stato, fra un modello presidenziale ed uno parlamentare (oltre che consiliare con riferimento al sistema regionale). Ciò premesso, dimentichiamo spesso l'esistenza di un terzo modello che è quello direttoriale, il quale, a mio avviso, non dovrebbe essere sottovalutato nell'esperienza regionale. Si afferma che il modello direttoriale è sperimentato soltanto in Svizzera ed è vero, perché l'esperienza uruguaiana è stata, nel quadro generale, di scarsa importanza, ma anche il modello presidenziale è uno solo (peraltro ben funzionante), eppure se ne parla sempre.

Per quanto riguarda il problema della forma di governo regionale, sarebbe opportuno – a mio avviso – soffermarsi a considerare come esso si colloca nell'apparato societario e in quello statale.

Mi pare necessario ricordare che una delle connotazioni della nostra organizzazione sociale, considerata direi da tutti quale elemento condizionante e talvolta costitutivo della forma di governo, sia l'esistenza di un sistema elettorale basato su un circuito rappresentativo partitico. Accanto a quest'ultimo, vi è un secondo circuito non elettorale costituito dai gruppi di pressione, dove il voto non si conta ma si pesa, mentre nel primo caso avviene il contrario. Esiste, inoltre, un terzo circuito rappresentato dai *mass media* televisivi. Oggi non è pensabile di poter affrontare il problema della forma di governo, anche soltanto a livello strettamente dottrinale, come se esistesse soltanto un meccanismo di « stati di partiti ». Il presidente Barbera, che conosce perfettamente la dottrina tedesca, sa infatti, che esiste anche un meccanismo di stati di associazioni e di unioni. Tutto ciò ha il suo peso sia nella fase descrittiva sia in quella eventualmente propositiva; è infatti del tutto evidente – come è stato autorevolmente già sottolineato in precedenti audizioni – che non è ipotizzabile un regime presidenziale senza l'esistenza dei *mass media*, perché questi hanno un loro ruolo.

A mio avviso, non si possono esprimere giudizi sulla bontà del sistema pre-

sidenziale, dimenticando i rischi di una personalizzazione d'immagine con le complicazioni o ipersemplicificazioni complicate che si sono registrate nell'esperienza nordamericana. Però in questo quadro maggiore va riportata la forma di governo di un ente regione nei confronti di una forma di governo e di una forma di Stato, di un ente regione che ormai è sempre più distaccato da quella che è stata una costruzione costituzionale. Abbiamo oggi un ente sostanzialmente amministrativo, privo di autonomia legislativa (spiegherò successivamente le ragioni che a mio avviso conducono a questa conclusione), fornito certamente di autonomia normativa, privo di autonomia finanziaria; si tratta di un qualcosa di molto diverso da ciò che ad un certo momento si poteva vedere.

Che cosa è accaduto in questi anni? Il sistema previsto dalla Costituzione notoriamente è stato completamente sostituito da un altro. In primo luogo, si è affermata l'esistenza di un potere di indirizzo politico e di un correlativo potere di coordinamento, di cui nella Costituzione non vi è traccia.

In secondo luogo, si è verificata una perdita totale dell'autonomia finanziaria, completamente scomparsa anche quando nei momenti attuali si parla di una possibilità di ripristino parziale di autonomia finanziaria dei comuni e delle province; ma si parla di istituire nuovamente questa autonomia, che non è prevista dalla Costituzione, mentre non si trova traccia di quella prevista dalla Costituzione.

In terzo luogo, la legge statale, una legge di principi, è diventata una legge di iperdettaglio, per cui talvolta ci si chiede che cosa vi sia da precisare, forse solo se il bollo debba essere rotondo o quadrato, in quanto tutto il resto è stato già disciplinato.

Il meccanismo del rapporto fra legge statale e legge regionale ha sostituito un rapporto che doveva essere di compatibilità di limiti con un rapporto di derivazione, per cui addirittura la legge regionale è atto attuativo che deve essere emanato in un determinato periodo.

Abbiamo visto le incriminazioni davanti al giudice penale; è dovuta intervenire la Corte costituzionale, per un conflitto di attribuzioni, per escludere che si arrivasse alla sanzione penale nei confronti del presidente di una regione (come se i presidenti delle regioni fossero taumaturghi che approvano e deliberano da soli le leggi). Abbiamo visto passare tutto quello che era un meccanismo originariamente basato su una differenza di competenze ad un puro rapporto gerarchico fra legge statale e legge regionale. Abbiamo visto un successivo passaggio compiuto dalla Corte nella sentenza relativa all'Artigiancassa, per cui ad un certo momento nella realtà si è finito con l'affermare che l'indirizzo deliberato con atto governativo è vincolante nei confronti della legge regionale e che quest'ultima non può porsi contro gli atti di indirizzo. Abbiamo visto poi estendersi ed allargarsi a dismisura un potere di sostituzione. Abbiamo sostanzialmente dovuto constatare un completo stravolgimento di un sistema che ormai è totalmente diverso da quello previsto, che è stato tuttavia completamente avallato dalla Corte costituzionale. Ci troviamo di fronte ad una modificazione dell'ordinamento costituzionale che avremmo potenzialmente potuto configurare come una modificazione anticostituzionale, se non vi fosse stato l'avallo continuo della Corte costituzionale.

Pertanto il sistema è cambiato e quello originario, diverso, è scomparso. Forse il sistema originario era impraticabile; credo che la parte della Costituzione riguardante le regioni sia una delle meno felici, « tirata » in velocità, in fretta, nel momento di crisi dell'Assemblea costituente dopo la defenestrazione delle sinistre dal governo, partita su una redazione estremamente meschina dal punto di vista tecnico, basata su presupposti economicamente arretrati, su un'economia preindustriale, un'economia precedente a quello che è lo Stato ad interpenetrazione continua e reciproca con la società (e quindi con tutti i problemi che nascono per un governo dell'economia); si tratta di una previsione politicamente improba-

bile; il nostro ordinamento è partito dal concetto di regioni come enti carichi di propulsività, per i quali bisognava solo preoccuparsi di creare taluni limiti, e ci siamo trovati di fronte ad un problema di inerzia, di sostituzione che esiste nella realtà, anche se talvolta viene allargato ed ingigantito da certe disposizioni statuali.

Vorrei soffermarmi brevemente (perché ciò implica alcune considerazioni ulteriori sulla forma di governo), proprio sulla scomparsa della legge regionale. Personalmente, se dovessi scrivere – non lo farò mai – un manuale, non me la sentirei di affermare che quella regionale, oggi, è una legge in senso tecnico, la quale si trova in un rapporto non più di competenza, ma solamente di gerarchia rispetto alle fonti, non solo di fronte alla fonte legislativa ma anche di fronte all'atto di indirizzo e di coordinamento. Pertanto, nella realtà della legge regionale abbiamo solo un regolamento, che è diverso dagli altri regolamenti per una sola ragione: invece di andare a discutere di vizi di illegittimità davanti al Consiglio di Stato, li andiamo a discutere davanti alla Corte costituzionale.

Questo determinato simbolo della scomparsa della legge collima con una valutazione generale di quello che altre volte è stato affermato da un giurista autorevole, Paladin, circa una variabile istituzionale che lo Stato maneggia a sua discrezione. Queste modificazioni del tessuto costituzionale vanno considerate assieme alle altre profonde modificazioni che si sono verificate – questa volta davvero – nella forma di Stato, che, ormai, con l'entrata in funzione della Comunità europea, è uno Stato completamente diverso da quello delineato dalla Costituzione; esso si avvia verso un tipo di unione che lo fa considerare oggi uno Stato che io definisco « prefederato »; non è certamente uno Stato federato rispetto ad un'unione europea, ma è uno Stato che ha perso una serie di connotazioni di sovranità: le ha perse da un punto di vista istituzionale, da un punto di vista di connotazioni da manuale, da un punto

di vista di realtà operative. Che cosa resta in taluni caso di un'autonomia regionale nel settore dell'agricoltura, quando ogni decisione viene presa in sede di regolamento a Bruxelles?

Nello schiacciamento dei gradini delle fonti si è verificato uno spiazzamento completo di quella residua mitica legge regionale. Lo Stato ha recuperato una serie di poteri e di potenzialità ai danni della legislazione regionale, e la regione si è venuta a trovare, anche da questo punto di vista, sempre di più nella condizione di un ente puramente amministrativo, il quale certamente si pone anche il problema della forma di governo (basta prendere il progetto Giannini anche per i comuni e per le province, con quelle variabili che possono essere riportate alle variabili scolastiche tradizionali delle forme di governo), ma in una maniera profondamente diversa dal punto di vista politico. È chiaro che tutto ciò lascia il dubbio se siamo di fronte a trasformazioni irreversibili – e in parte lo siamo – alla necessità di non contestare talune cose che sono avvenute, oppure se vi siano possibilità di modificazioni e, eventualmente, in quale direzione. Probabilmente, proprio perché alcune di tali modificazioni sono irreversibili, la possibilità di trasformazioni che si va a situare al livello della vera e propria autonomia istituzionale può far considerare ancora possibili altre modifiche.

È chiaro quindi che, se così pensassimo, avremmo l'opportunità di vedere modelli differenziati, sicuramente collegati – con legami eventuali o necessari – con i metodi elettorali: è naturale, infatti, che l'istituzione di un sistema presidenziale imporrebbe una trasformazione dei sistemi elettorali vigenti. Ammettiamo che vi siano leggi elettorali regionali differenziate: resterà sempre la necessità di alcuni principi comuni; non possiamo infatti pensare che, per esempio, ad un certo momento una regione stabilisca di portare al 20 o 25 per cento la soglia per l'eliminazione dei partiti minori. È quindi chiaro che vi saranno sempre principi posti dalle leggi dello Stato, anche nell'e-

ventualità di leggi elettorali regionali, anche nel caso in cui dovessimo pensare ad un modello completamente aperto da questo punto di vista. È altrettanto chiaro, però, che è possibile arrivare ad ipotizzare una modifica costituzionale, proprio perché – lo ricordava l'onorevole Bassanini – non ci troviamo più di fronte a tabù, a preclusioni o « paletti » che delimitino le varie possibilità. È evidente che la scelta di un modello di tipo presidenziale comporterebbe una modifica costituzionale, ma vi sono anche casi, come quello direttoriale – sul quale tornerò in seguito – cui si potrebbe arrivare, a mio avviso, senza modifiche costituzionali.

Dicevo, dunque, che vi sono problemi di innovazione e, forse, di consolidazione, anche se è difficile riuscire a comprendere bene in quale direzione si siano mosse talune tendenze. Penso che anche a tale proposito dovremmo svolgere un'analisi distinta per singole regioni, o gruppi di regioni, per renderci conto di che cosa esattamente sia avvenuto. Alcune tendenze possono essere considerate largamente diffuse, come per esempio quella del rafforzamento dei poteri del presidente: in proposito, vi è stato un mutamento profondissimo, dalla prima legislatura regionale ad oggi. Altrettanto diffusa è la tendenza (contrariamente a come potevano apparire le formule usate dagli statuti e dalla stessa Costituzione e contrariamente, di certo, alle previsioni ed ai desideri che erano stati manifestati), verso una fortissima prevalenza del modello assessorile, per cui l'assessore è diventato interlocutore, con ampi poteri di negoziazione, sia del Governo centrale, sia, ormai, del governo comunitario. Ciò porta con sé quanto è stato più volte messo in risalto in merito alla gestione dei fondi ed alla posizione assunta dall'assessore, divenuto ormai un terminale periferico dei singoli ministeri, terminale intelligente – per usare la terminologia informatica – e dotato di vasti poteri, ma che ha certamente scardinato il meccanismo della giunta, diventando centro di potere. Intendo dire anche centro di potere legislativo: basti pensare a quanto

avviene in una serie di regioni quando ad una legge con pretesa di valenze generali – per esempio quella per la tutela del territorio – si va ad affiancare, su iniziativa dei singoli assessori, la legge sull'ambiente, sulle cave e via dicendo. La posizione assunta da tale figura ha scardinato il sistema anche sotto altri aspetti, in quanto l'assessore, pur avendo i poteri, non ha la corrispondente responsabilità, che è rimasta alla giunta, la quale finisce, però, per avere tutt'al più una sommaria di poteri e non, invece, un potere proprio, come originariamente si era ipotizzato.

È stato sollevato più volte il problema del depotenziamento del consiglio regionale, che effettivamente esiste, sotto certi aspetti. I poteri del consiglio sono stati in un certo senso recuperati tramite l'istituto del parere, che in alcuni casi è vincolante e che riporta il consiglio stesso ad una funzione di codeterminazione in merito ad alcune scelte di carattere amministrativo.

Vorrei fare ancora qualche accenno al modello direttoriale, di cui non si parla mai, non so bene perché. È vero che ne esiste un solo esempio, ma esso è molto significativo: il caso della Svizzera è infatti particolarmente interessante, quando si parla di forme di governo regionale. Tale paese è, per estensione, numero di abitanti e posizione, esattamente identico alla regione confinante, la Lombardia.

La Svizzera è dotata di un sistema che, indubbiamente, avrà i suoi difetti, ma presenta alcuni innegabili pregi di efficienza. Il meccanismo direttoriale riesce a combinare due diverse esigenze: si ha, infatti, un'investitura da parte dell'organo elettivo (il circuito elettorale partitico) ed una grande stabilità del governo, in quanto non vi è possibilità di crisi, essendo queste risolte in radice, esattamente come nel sistema presidenziale. Il meccanismo direttoriale, però, evita taluni difetti « televisivi » presenti in quello presidenziale. Esso rafforza un sistema partitico e può rafforzare un sistema consociativo: oggi tale aspetto viene probabilmente visto come un difetto, (mentre

qualche tempo fa sarebbe stato forse considerato un pregio), ma indipendentemente da queste connotazioni, più o meno datate, bisogna considerare la possibilità, che tale sistema offre, di una certa coesistenza tra il primo ed il secondo circuito. Mi riferisco al circuito elettorale, che ha il suo peso nell'investitura, e ad un secondo circuito (quello dei gruppi di pressione) che finisce per avere un forte peso nella negoziazione legislativa; ma, ripeto, ciò non avviene soltanto in Svizzera, è una costante che abbiamo verificato in vari casi. Se procedessimo oltre per questa strada potremmo anche pensare ad ulteriori ibridazioni, per esempio ad un presidente eletto con voto popolare e ad un'elezione consiliare del governo: anni fa si sarebbe gridato di fronte alla mostruosità di simili ipotesi, ma abbiamo un'esperienza di coabitazione, che non è certamente la stessa cosa, però è abbastanza vicina ad un meccanismo di questo genere. Tale meccanismo deve essere visto in relazione alle sue particolarità. Personalmente, sono convinto dell'assoluta contraddittorietà che esiste tra il predicare un sistema regionale e l'appiattirlo con « figurini » uguali per tutti. Se crediamo a qualcosa che non sia semplicemente un decentramento anomalo, (per cui, anziché passare alcune pratiche ad un funzionario dello Stato, le si passano, bizzarramente, a determinati funzionari elettivi), se crediamo che le autonomie abbiano un significato effettivo, siamo anche convinti che esse debbano trovare nell'organizzazione istituzionale il loro punto di vero coagulo, diverso da regione a regione: personalmente, mi auguro anche con sistemi elettorali differenziati; certamente, con sistemi statutari differenziati e con possibilità immediata, al di fuori della revisione costituzionale, di applicare quello che si può applicare. Pianciamo, forse non sempre a ragione, sul rischio di crisi; ebbene, un sistema come quello a cui facevo cenno può evitare le crisi ricorrenti.

Per quanto riguarda certi aspetti elettorali, è evidente che una regionalizzazione effettiva può essere favorita da un

mutamento del sistema elettorale che eviti ciò che il professor Pasquino denunciava, sostenendo che le nostre strutture partitiche sono rimaste incentrate sulla federazione provinciale. Come ha affermato D'Onofrio, un sistema di questo genere ha profonde contraddizioni, ed è chiaro che qualunque discorso deve tener conto dei mutamenti epocali, come il mutamento dello Stato a sovranità nazionale in Stato prefederato. Altrettanto epocale è la fine delle ideologie, con le ripercussioni che ciò può avere per quanto riguarda l'abbandono o l'adozione – se lo si vuol mantenere, ragionatamente – di un metodo come quello della proporzionale.

Stiamo vivendo in questi giorni la fine di un lungo periodo che, quanto meno per ciò che attiene al costituzionalismo, risale alla fine della seconda guerra mondiale. Non a caso la storia ci riporta agli avvenimenti delle pianure russe: si è scritto che la guerra di Russia ha rappresentato la fine cruenta delle battaglie fra hegeliani di sinistra e di destra: oggi ci troviamo di fronte alla fine – per fortuna non cruenta – di un certo tipo di meccanismo e di ideologie che difficilmente possono trovare la stessa collocazione che hanno avuto nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale.

Comunque, anche di fronte a mutamenti di questo genere, la piccola realtà, la piccola frammentazione delle piccole patrie, ha sempre il diritto di esprimersi in maniera differenziata. Come la Commissione ha opportunamente riproposto, nei temi che ci ha indicato, è necessaria una meditazione, in quanto si deve tener conto di un pluralismo materiato di realtà profondamente diverse, che non ci è ancora del tutto chiaro.

Il problema del pluralismo e delle autonomie istituzionali effettive certamente è collegato a variabili quali le dimensioni delle regioni e l'omogeneità. Ricordo quando, prestando la mia collaborazione per la predisposizione della legge urbanistica in Piemonte, proposi di dare una delega ai singoli comuni. Il parlamentare piemontese che seguiva la que-

stione mi guardò stupito osservando che, anche se una simile soluzione era stata già adottata in Emilia, nel caso in oggetto ci trovavamo di fronte ad una regione con 1.200 comuni, la maggioranza dei quali con meno di 800 abitanti.

FRANCO BASSANINI. *Relatore per le regioni statuto ordinario.* Qualcuno con meno di 50 abitanti!

ALBERTO PREDIERI, *Ordinario di diritto pubblico generale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma.* Per quanto riguarda l'esperienza umbra, sono state fatte eccellenti indagini di carattere politologico. Ma, pur trattandosi di un'esperienza validissima, essa resta limitata all'Umbria.

Quando parliamo di forme di governo occulte (in senso politologico) e palesi (in senso istituzionale), non si può non tener conto delle differenze e della necessità di legislazioni assolutamente differenziate.

PRESIDENTE. Grazie, professor Predieri, per il suo stimolante intervento.

Do la parola al professor Spagna Musso, il quale ci ha fatto pervenire un documento che ho provveduto a distribuire.

ENRICO SPAGNA MUSSO, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.* I problemi da affrontare sono molti e sono tutti collegati sul piano logico, giuridico e politico. Senza dubbio esiste il problema della forma di governo regionale, però dobbiamo prestare attenzione a non riflettere le tradizionali classificazioni della forma di governo nell'ambito dell'ente regione, perché questo trova la sua caratterizzazione nel modello costituzionale. Quindi, parlare di forma di governo parlamentare o assembleare ha un valore di richiamo solo in prima approssimazione.

Per considerare tutta la serie di problemi esistenti nella materia, dobbiamo tener presente la caratterizzazione del modello costituzionale. È vero, come dice il professor Predieri, che la realtà ha pro-

fondamente alterato tale modello, però è anche vero che proprio questo dato di fatto implica il suo rilancio o il suo accantonamento. Si può giungere all'ipotesi estrema – sulla quale mi sembra che il professor Giannini punti – di far « diluire » la realtà istituzionale delle regioni di diritto comune in quella delle regioni a statuto speciale. Quando si afferma che la forma di governo deve essere scelta dagli elettori, dai politici di un singolo ordinamento regionale; quando si dice che la legge elettorale deve essere scelta in sede locale e che bisogna superare una serie di limiti soffocanti, si pone un quesito fondamentale, cioè se non si debba superare la distinzione tra regionalismo di diritto comune e regionalismo differenziato.

Se si riflette in merito, si arriva alla constatazione che, in effetti, nell'ambito formale del regionalismo comune si dà vita ad una forma di regionalismo differenziato. È un'opzione rispettabilissima, ma implica una serie di scelte di politica istituzionale che vanno oltre la normativa costituzionale in materia.

Personalmente, sono per una razionalizzazione dell'ente regione, ma le auspicabili forme di revisione costituzionale devono essere comunque agganciate ai principi indicati dalla Costituzione; a mio avviso, cioè, la revisione viene giustificata proprio dal rilancio della normativa di riferimento delineata dall'Assemblea costituente. In proposito, occorre considerare, tenendo presente che non è possibile un'applicazione automatica dei modelli costituzionali relativi alla forma del governo statale, che il disegno costituzionale per le regioni a statuto ordinario (oltre che per quelle a statuto speciale) prevede un ente dotato di autonomia legislativa e politica; occorre, dunque, recuperare valori e principi di base. In che modo? Se consideriamo l'organizzazione fondamentale delle regioni di diritto comune, notiamo che essa oscilla sostanzialmente a metà strada tra l'imitazione dei modelli organizzativi dello Stato-persona e l'imitazione dei modelli organizzativi dei tradizionali enti locali, comune e pro-

vincia. Vi sono, quindi, elementi di contraddizione logica anche a livello costituzionale: se, per esempio, viene attribuita la potestà regolamentare al consiglio, se ne può dedurre, con una interpretazione fondamentalmente corretta, che la giunta non ha potestà normativa regolamentare. In sostanza, la stessa scelta costituzionale pencola dal lato dei tradizionali enti locali.

Occorre inoltre osservare che il presidente della giunta regionale, che per alcuni aspetti è anche presidente della regione, può richiamare, con le dovute differenze, la figura del Presidente della Repubblica (naturalmente, la regione è un ente autonomo, non un ente sovrano); tuttavia, in effetti, riflettendo in materia, lo stesso presidente della giunta regionale ricorda maggiormente, in modo più corretto sul piano interpretativo, il ruolo del sindaco o del presidente dell'amministrazione provinciale rispetto a quello di un organo distinto – effettivamente, il presidente della regione ha la doppia qualità cui precedentemente accennavo – che si avvale di specifiche competenze nell'ambito dell'ordinamento regionale (ricordo, per esempio, il potere di promulgazione assegnato al presidente della regione). Vi è, però, un altro elemento normativo costituzionale che ricorda il modello statale: mentre il sindaco presiede l'assemblea comunale, il presidente del consiglio regionale, come noto, rappresenta un ufficio distinto, anche nella persona fisica titolare, da quello di presidente della regione (anzi, nella prassi si può creare una specie di contrapposizione, sia pure fittizia, tra presidente del consiglio regionale e presidente della giunta).

PRESIDENTE. In alcuni casi, la contrapposizione è anche reale.

ENRICO SPAGNA MUSSO, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.* Non ho voluto « usare la mano pesante ». Ricordo, tra l'altro, che nella sede di molti consigli regionali esiste la targa: « presidente del consiglio » !

La tendenza cui accennavo all'imitazione dei modelli organizzativi locali può essere accentuata, poi, da scelte statutarie, interpretando male la centralità del consiglio regionale, prevedendo una serie di competenze amministrative in capo al consiglio stesso, disciplinando una serie di pareri obbligatori del consiglio nei confronti dell'attività della giunta; il sovraccarico di funzioni amministrative assegnate all'organo consiliare esprime sì una tendenza assembleare, ma evidenzia anche un fenomeno profondamente negativo, in contrasto con i principi dell'autonomia politica e legislativa. La stessa legge elettorale in vigore apparenta sostanzialmente le elezioni regionali a quelle amministrative e, addirittura, la successiva legge sulle cause di astensione e di incompatibilità tratta in maniera sostanzialmente unitaria la materia. Pertanto, esistono contraddizioni a livello sia costituzionale, sia statutario, sia di legislazione ordinaria riservata allo Stato; riscontriamo, infatti, un contrasto tra caratterizzazione sul piano dei principi – a livello di modello costituzionale – e realtà organizzativa e funzionale. Il fenomeno è sicuramente negativo, per cui se si intende attuare compiutamente i valori dell'autonomia politica e legislativa, occorre superare il dualismo organizzativo cui ho accennato. In che modo si può realizzare ciò? A mio avviso, è necessario « parlamentarizzare » il più possibile il consiglio regionale, attribuendogli nuovamente le funzioni di controllo e di espressione dell'indirizzo politico generale ed assegnando, invece, la potestà regolamentare e l'intera gamma delle funzioni amministrative, almeno in via normale, alla giunta, o collegialmente considerata o per il tramite dei singoli assessori.

Vi sono diversi esempi, ma ne cito soltanto uno relativo al numero dei consiglieri regionali che, come noto, è proporzionato all'entità della popolazione residente sul territorio regionale. Si tratta di un criterio profondamente errato se non corretto dalla considerazione dell'esigenza per il consiglio di funzionare regolarmente. Cito, per esempio, il caso dell'E-

milia-Romagna, il cui consiglio è composto da cinquanta elementi; se la norma costituzionale prevede che i componenti della giunta debbano essere consiglieri e lo statuto consente che la giunta oscilli tra otto e dodici assessori, è facile rendersi conto che l'attività dell'assemblea e quella delle commissioni, la quale è importantissima anche per il citato sovraccarico di funzioni sia amministrative sia genericamente consultive (politicamente non vincolanti, ma di fatto tali nella maggior parte dei casi), subiscono un notevole rallentamento. Gli assessori, infatti, sono normalmente impegnati nell'attività della giunta.

Il consiglio regionale del Molise, come quello delle altre piccole regioni, pur essendo composto da un numero minimo di consiglieri (trenta) a causa dell'esigua popolazione, è chiamato a svolgere le stesse funzioni legislative e di controllo degli altri consigli regionali.

Quindi ritengo che la pura proporzionalità in questo settore sia un criterio errato, in quanto vi deve essere la possibilità di svolgere le funzioni in capo al consiglio in tempi tecnicamente e politicamente adeguati. Da questo punto di vista tenderei a svalutare il problema del collegio della circoscrizione regionale; anche se si tratta di un problema reale, non ritengo sia fondamentale. Ciò che, invece, si ripercuote sulla stabilità e sulla funzionalità della giunta è il fatto che la prassi costituzionale ed amministrativa mostra che il sistema dei partiti tende a legare le varie crisi delle giunte degli enti locali (compresi quelli regionali) all'interno della trattativa unitaria in ambito regionale e, a volte, nazionale. Un accordo per il comune capoluogo assume anche una funzione di riequilibrio nei confronti della formazione della giunta. Si tratta, in fondo, di una delle tante espropriazioni del potere sovrano del corpo elettorale.

Nel proporre queste modifiche, bisogna tener presente il problema dei rapporti fondamentali tra riforme istituzionali ed incidenza del sistema dei partiti e (come sosteneva il professor Predieri) dei gruppi di pressione, anche se si tratta di un problema di difficile definizione.

Volendo giungere ad una prima conclusione, che si configura solo come un punto di partenza, direi che, se si vuol restare nell'ambito dei principi fondamentali della materia, la nostra Costituzione andrebbe riscritta in parte, al fine di meglio definire il ruolo del consiglio e della giunta. Nel rispetto del principio della politicità dell'autonomia regionale e del suo carattere legislativo, è comunque necessario lasciare all'ente regione una potestà di autorganizzazione nell'ambito di principi molto vasti.

Come sosteneva il professore e amico Predieri, poiché le questioni non sono state perfettamente focalizzate dall'Assemblea costituente (né lo potevano essere, perché tali istituti risultavano del tutto nuovi all'interno della nostra realtà) e guardando bene alla labilità dei confini posti dal testo costituzionale, si può rilevare che esiste realmente un ampio spazio di intervento da parte degli statuti. In materia elettorale, ad esempio, la riserva assoluta allo Stato della competenza legislativa in materia elettorale la sostituirei con una competenza di principio che potrebbe configurarsi come una via intermedia per il regionalismo di diritto comune. In questo vasto quadro costituzionale le scelte di fondo devono essere effettuate dagli stessi legislatori regionali. Esisteva ed esiste tuttora nella nostra Costituzione un aspetto normativo molto importante — involontariamente, ma freudianamente, ho usato l'espressione al passato — in materia di istituti di democrazia diretta contemplati proprio in materia regionale. La previsione di un referendum su provvedimenti amministrativi, sia pure a carattere generale, secondo la più corretta interpretazione, è rimasta sostanzialmente disattesa, pur essendo stata un'importante apertura della nostra Costituzione. Anche se vi sono alcune regioni che hanno varato leggi e anche se esiste una normativa statale in materia, in effetti, per una serie di motivi, la democrazia diretta — sia pure in via integrativa e marginale — negli ordinamenti regionali è sostanzialmente bloccata. In questo caso, quindi, bisogna chiedersi perché ciò è avvenuto e come sia possibile risolvere il problema.

Un'ultima osservazione – non in ordine di importanza, ma di esposizione – la riservo all'opportunità di una modifica costituzionale per quanto riguarda l'approvazione parlamentare degli statuti regionali. Vi è un disposto della cosiddetta legge Scelba che prevede che l'approvazione di tali statuti attenga anche al merito degli statuti stessi. Secondo una corretta interpretazione della normativa di principio, l'intervento del Parlamento dovrebbe essere soltanto un controllo di legittimità: per quanto riguarda il merito, l'esame dovrebbe limitarsi alla verifica che i valori costituzionali siano stati recepiti. Lo statuto regionale, quindi, non dovrebbe essere oggetto di negoziazione politica nel merito. Mi rendo conto che sotto alcuni aspetti ciò potrebbe risultare eccessivo, ma la logica dell'intervento parlamentare si giustifica proprio ai fini del controllo di costituzionalità e non per trattare – almeno come si è fatto sinora – a livello informale certe modifiche, per rendere politicamente accettabile lo statuto ad una maggioranza parlamentare; esso deve essere soltanto conforme alla Costituzione.

VALERIO ONIDA, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano*. Signor presidente, dopo le puntuali osservazioni dei professori Predieri e Spagna Musso, penso di poter racchiudere in un breve intervento alcune considerazioni centrate esclusivamente sulla questione della forma di governo. È vero che tale problema non è possibile scinderlo dal più ampio contesto del diritto regionale, ma l'oggetto dell'indagine è specificamente orientato a tale argomento.

Vorrei innanzitutto svolgere due brevissime premesse di metodo.

Ragioni di eventuale e diffusa insoddisfazione per il funzionamento delle forme di governo in alcune – o molte, non so – regioni non possono immediatamente giustificare la conseguenza di prevedere una nuova e diversa disciplina uniforme dettata per tutte le regioni da leggi statali ordinarie o, addirittura, da norme di

rango costituzionale. Allineandomi a posizioni già sostenute da altri colleghi sia oggi, sia nel corso della precedente audizione, la prima domanda che andrebbe formulata è se non sia il caso di consentire l'adozione nelle diverse regioni di diverse forme di governo corrispondenti a scelte locali. In altri termini, preliminarmente rispetto al quesito circa la scelta della forma di governo più adatta alle regioni, è quello di individuare quale e quanta autonomia sia opportuno riconoscere alle singole regioni nella definizione della propria organizzazione costituzionale, e a quali limiti eventualmente esse debbano essere sottoposte. Da questo punto di vista possiamo dire che la Costituzione repubblicana è stata forse un pò troppo avara nei confronti dell'autonomia regionale.

Una seconda premessa di metodo dev'essere effettuata nel ragionare sul rendimento e sull'idoneità delle forme di governo regionale, guardandosi dalla tentazione di trasporre meccanicamente a livello regionale orientamenti o preferenze che si nutrono nei confronti della forma di governo statale. Una cosa, infatti, è lo Stato (responsabile della politica estera, delle forze armate, della politica dell'ordine pubblico o delle scelte di politica economica e finanziaria), altra cosa è la regione, non solo nel disegno costituzionale, ma ancora di più nella realtà dei fatti. Per esempio, l'elezione diretta del presidente della regione avrebbe un significato ed effetti presumibilmente del tutto diversi da quelli che potrebbe avere l'adozione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica (il cui ruolo – come è stato detto – non corrisponde, se non in piccola parte, a quello del presidente della regione) o del Presidente del Consiglio dei ministri. Pertanto, vanno evitati il rischio e la tentazione, per esempio, per chi è presidenzialista, di sostenere l'elezione diretta in ambito regionale soltanto sulla base del proprio convincimento a livello statale; ma lo stesso errore va evitato al contrario, estendendo il ragionamento dalla regione allo Stato. Quindi, mi pare che il problema della

forma di governo per le regioni vada affrontata tenendo presente la specificità delle regioni, al di là di ogni possibile trasposizione.

Oggi, del resto, non esiste una vera e propria corrispondenza fra forma di governo statale e regionale. Infatti, non vi è dubbio che, pur nell'ambito di una generica scelta che potremmo definire di tipo parlamentare, si verifica tutta una serie di differenziazioni: per esempio, nella regione vi è una separazione di poteri minore di quanto non accada in ambito statale; non esiste quel potere neutro che nello Stato è tipicamente rappresentato dal Presidente della Repubblica; infine — ed è già stato ricordato — in ambito regionale l'assemblea esercita funzioni non solo legislative, ma anche regolamentari ed amministrative.

Tanto meno una simile corrispondenza dovrebbe essere sostenuta nell'ottica di un eventuale regime futuro, che dovrebbe configurarsi con una maggiore autonomia statutaria per le regioni.

Venendo al merito, una prima conclusione discende ovviamente dalla premessa di metodo: personalmente, mi dichiaro a favore del riconoscimento di una più larga autonomia per le singole regioni a disciplinare in sede di statuto ordinario e speciale la propria forma di governo. Dal punto di vista tecnico, occorrerebbe abrogare l'articolo 121 della Costituzione e modificare gli articoli 122 e 123. Inoltre, si dovrebbe riconoscere espressamente alle regioni speciali il medesimo grado di autonomia statutaria che viene riconosciuto a quelle ordinarie.

È noto che in due regioni, la Sardegna e la Valle d'Aosta, gli statuti (rispettivamente, con l'articolo 54, ultimo comma, e con l'articolo 50, ultimo comma) riconoscono l'autonomia statutaria alle regioni, con la possibilità di modificare le norme statutarie sull'organizzazione interna delle regioni con la stessa procedura e forma previste dall'articolo 123 della Costituzione. È noto, per altro, che le due regioni interessate non hanno fino ad oggi esercitato questa competenza. Pertanto, il quadro statutario, così come è stato det-

tato dalle leggi costituzionali, è stato interamente accettato dalle regioni, tanto più da quelle che non hanno la facoltà che ho descritto.

Nell'ambito della precedente audizione svoltasi in questa sede con il professor Giannini, è emersa una possibile obiezione: quella secondo cui una larga autonomia di scelta di forme di governo per le regioni potrebbe sfociare nel rischio di un'eccessiva differenziazione fra di esse o, addirittura, nella emanazione di discipline stravaganti o di forme di governo inaccettabili.

Mi pare che non vi sarebbe da dolersi di una anche netta differenziazione in questo campo; caso mai, ritengo che il rischio sia quello di un'eccessiva mancanza di coraggio da parte delle regioni — come oggi si verifica — nell'utilizzare i margini di autonomia consentita per la vischiosità delle tradizioni e per le resistenze da parte delle forze politiche ad innovazioni istituzionali significative, che potrebbero essere in grado di alterare gli equilibri politici.

GIANFRANCO PASQUINO. Probabilmente, si dovrebbe far riferimento anche alla poca fantasia dei giuristi.

VALERIO ONIDA, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano*. I giuristi di fantasia ne hanno, ma in genere si tratta di fantasia platonica...

Quanto al rischio di scelte stravaganti, credo che potrebbero essere evitate, in primo luogo, attraverso il vincolo dell'autonomia statutaria ai principi costituzionali; da parte mia, sopprimerei l'inciso dell'articolo 123 della Costituzione che vincola lo statuto ad essere « in armonia con le leggi della Repubblica », mentre farei salva la parte che recita « in armonia con la Costituzione »; in sede interpretativa, il vincolo ai principi costituzionali non dovrebbe comportare la riproduzione della forma di governo dello Stato centrale ma, appunto, la sola ispirazione ai principi generali, come quello democratico, quello rappresentativo, eccetera,

senza specificare le modalità attraverso le quali essi verrebbero attuati. In secondo luogo, sarebbe sufficiente a superare il suddetto rischio la garanzia fornita dal procedimento di formazione degli statuti, che potrebbe essere ragionevolmente mantenuta nella disciplina odierna, che prevede la conclusione dell'*iter* con l'approvazione di una legge da parte del Parlamento. Tale pronuncia potrebbe essere in grado - negando eventualmente l'approvazione - di impedire l'eventuale messa in opera di forme autonome di organizzazione costituzionale delle regioni, che risultassero inaccettabili.

L'autonomia dovrebbe comprendere anche il sistema elettorale, poiché ritengo che non trovi giustificazione l'attuale disciplina che riconosce l'autonomia in materia elettorale alle regioni a statuto speciale (il quadro è stato di recente completato con il riconoscimento anche alla regione Valle d'Aosta della suddetta competenza), negandola, invece, completamente alle regioni a statuto ordinario attraverso la riserva assoluta di legge statale sull'intera materia. Infatti, se è vero che sono ancora valide le ragioni storiche che hanno indotto il nostro costituente ad operare la scelta del doppio regime, è anche vero che non si deve necessariamente riflettere la previsione dell'articolo 116 in materia di forme e di condizioni speciali di autonomia su una differenziazione dell'autonomia stessa nell'ambito dell'organizzazione costituzionale o di quella in generale. Piuttosto, il doppio regime dovrebbe far riferimento a forme particolari di autonomia nelle attività e nelle competenze delle regioni. Eventualmente, si potrebbe richiedere che il sistema elettorale, da disciplinare ovviamente con leggi regionali, sia, almeno nelle linee fondamentali, definito nello statuto, così da mantenere il controllo del Parlamento. In tal senso, sarei molto meno favorevole ad una legge di principi dello Stato, poiché in questa materia scegliere i principi equivale a decidere tutto e rimarrebbe sostanzialmente soltanto la normazione attuativa.

La disciplina dovrebbe, inoltre, comprendere anche la determinazione delle modalità di elezione della giunta e del presidente e della composizione della giunta. I componenti la giunta dovrebbero a mio avviso poter essere scelti sia nell'ambito del consiglio sia al di fuori di esso; per quanto riguarda la scelta del presidente, dovrebbe esser reso possibile anche un modello presidenziale con elezione diretta, cui molti fanno riferimento.

Per quanto concerne gli istituti di democrazia diretta (che, per la verità, oggi già rientrano nella sfera di autonomia statutaria delle regioni), si è ritenuto con un'interpretazione a mio avviso non giusta, ma invalsa nella prassi, che le regioni possano in questa materia soltanto adeguare i propri istituti ai modelli accettati in ambito statale. Anche in questo caso, il riconoscimento della diversità delle regioni rispetto allo Stato centrale e la loro autonomia costituzionale dovrebbero portare a ritenere possibili forme di democrazia diretta diverse e ulteriori rispetto a quelle proprie dello Stato centrale.

Ritengo sia preferibile la formula di un'autonomia statutaria piena, piuttosto che il riconoscimento alle regioni della facoltà di scegliere fra più tipi di organizzazione costituzionale interamente definiti da norme statali. Infatti, la strada della definizione in sede statale di un certo numero di modelli con determinazione in sede locale dell'adozione di uno fra quelli consentiti può essere opportuna ed anche necessaria nel caso dell'autonomia statutaria dei comuni, poiché l'altissimo numero di essi e la diversità delle dimensioni sconsigliano di lasciare a ciascuno ente la facoltà di inventarsi *ex novo* un proprio modello organizzativo; una simile preoccupazione, invece, non può valere per venti regioni.

Inoltre, non credo che sarebbe una buona strada quella della predefinizione dei modelli, poiché non esiste un numero chiuso di forme di governo (per esempio, cinque modelli parlamentari o tre modelli presidenziali), ma gli schemi usuali hanno soltanto valore di classificazione a

posteriori. In realtà, talvolta anche varianti apparentemente secondarie in un modello possono incidere profondamente sul funzionamento della forma complessiva di governo.

Per quanto riguarda le scelte nel merito possibili – esprimo ovviamente orientamenti che hanno soltanto l'appoggio della mia personale convinzione – desidero premettere che a mio avviso non si può nutrire troppa fiducia nell'efficacia delle modifiche istituzionali, anche in materia di forma di governo, ai fini di un miglioramento del rendimento complessivo delle regioni e del regionalismo.

Di che cosa hanno bisogno sul piano istituzionale le regioni? Credo che le diverse esigenze possano essere così sintetizzate: innanzitutto, è necessario che nelle regioni riesca ad esprimersi una classe politica dotata di capacità di rappresentanza e di governo degli interessi della collettività regionale nel suo complesso, sia difendendo efficacemente l'autonomia delle regioni dalle tentazioni del centralismo sia superando la semplice contrapposizione degli interessi locali (pensiamo, per esempio, al problema della localizzazione dei grandi impianti delle centrali o degli impianti di disinquinamento ed alla questione del coordinamento territoriale). È qui che viene messa alla prova la classe politica della regione nella sua capacità di esprimere e rappresentare gli interessi della collettività regionale senza perdersi nella mediazione o nel conflitto fra interessi « microlocali », come oggi purtroppo accade spesso con la conseguenza che la regione manca alla sua funzione fondamentale di governare questo tipo di problemi.

Oggi troppo spesso, infatti, gli esponenti politici regionali appaiono espressione di interessi locali subregionali piuttosto che espressioni politiche, e politicamente differenziate, degli interessi della collettività regionale. In secondo luogo, si pone l'esigenza di esprimere una classe politica interessata e competente per la gestione quotidiana e per il controllo dei servizi e degli interventi sul territorio, perché la regione ormai è – e lo sarà

sempre più in futuro – un ente che organizza e gestisce sanità, assistenza, trasporti locali, urbanistica e ambiente, cioè grandi comparti che incidono sulla qualità della vita. Oggi, troppo spesso, il personale politico regionale appare più interessato a questioni di schieramento e di rapporti tra forze politiche, o alla cura di microinteressi locali, che non alla cura dei grandi interessi regionali. In terzo luogo, si pone anche l'esigenza di affermare una visione non settoriale dei problemi regionali: la giustificazione dell'esistenza di un ente politico risiede nella sua capacità di assicurare una visione dei problemi non settoriale, perché altrimenti risultano più utili le amministrazioni decentrate dello Stato. Oggi, troppo spesso, le amministrazioni regionali si riducono ad appendici delle amministrazioni statali di settore. Occorrerebbe, inoltre, una scelta che dia più spazio a sistemi politici regionali meno dipendenti da quello nazionale di quanto oggi non avviene.

Se queste sono – come io ritengo – almeno alcune delle fondamentali esigenze, in linea di principio mi sembra che l'efficacia dei governi regionali potrebbe essere migliorata adottando un sistema fondato sull'elezione diretta popolare del presidente della regione, il quale sia poi messo in grado di scegliere con relativa autonomia gli altri componenti la giunta, anche al di fuori del consiglio regionale, perché in questo modo, probabilmente, risulterebbe rafforzata l'unità di indirizzo delle politiche regionali.

Mi pare, inoltre, che a livello regionale, per quanto concerne il sistema elettorale per l'elezione del consiglio, il problema principale non sia quello di assicurare la governabilità, l'omogeneità delle coalizioni e la possibilità di formare maggioranze, come accade a livello centrale, bensì quello di garantire un buon rapporto tra rappresentanza regionale e comunità regionale. Da questo punto di vista, credo che l'attuale sistema dei collegi provinciali ostacoli gravemente la formazione di una rappresentanza degli interessi a livello regionale. Un sistema a collegi uninominali, come qualcuno ha

proposto, data la molto più ridotta dimensione dei collegi e per l'incentivo che potrebbe derivare per la scelta di personalità di rilievo, potrebbe, probabilmente, fornire esiti migliori del sistema attuale. Forse, però, ai fini della formazione di una coscienza regionale e di una capacità di rappresentanza degli interessi regionali, potrebbe risultare ancora migliore un sistema basato su un collegio unico regionale, però senza preferenze, al fine di evitare che, attraverso esse, rientrino dalla finestra gli interessi locali. Bisognerebbe puntare eventualmente su un sistema a lista bloccata.

PRESIDENTE. Vi è poi una terza strada, quella seguita nei *länder* tedeschi, dove i collegi sono uninominali solo per metà.

VALERIO ONIDA, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano.* Naturalmente, sono possibili diverse ibridazioni e compromessi. È ovvio, però, che i risultati positivi di qualsiasi scelta sono legati poi, in definitiva, alla capacità e alla volontà dei partiti e dei gruppi politici, anche nuovi, di esprimere classi dirigenti all'altezza dei problemi che le istituzioni regionali sono chiamate ad affrontare.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per gli interventi assai ricchi e stimolanti. Passiamo alle domande dei colleghi.

GIANFRANCO PASQUINO. Ho molto apprezzato gli interventi svolti, anche perché ci hanno fornito una panoramica differenziata, e quindi più incisiva e non necessariamente mirata soltanto sul tema ristretto delle forme di governo, che pure è all'attenzione della Commissione: trovo giusto ampliare il campo a problematiche che attengono alle forme di governo in senso lato. Traggo alcune conclusioni che non riuscirò a formulare in forma di domanda, ma che in qualche modo costituiscono comunque quesiti (anche se sono un uomo di convinzioni rigide, e quindi

non ho certezze, bensì convinzioni, nella materia in discussione).

I tre professori intervenuti si sono dimostrati tutti d'accordo sul fatto che il problema è quello di riformare, perché l'attuale situazione non è sostenibile: abbiamo sbagliato, fino a oggi, a disinteressarci di tale questione, impegnati come eravamo ad occuparci dei rami bassi e di quelli alti senza considerare quelli intermedi. Costituisce un merito del presidente Barbera la decisione di andare in tale direzione (non so se anche l'autorevole relatore abbia premuto in questo senso). Questo è un punto rilevante.

PRESIDENTE. È rilevante anche perché il senatore Pasquino è sempre avaro di riconoscimenti!

GIANFRANCO PASQUINO. È vero, ma in questo caso, avendo riflettuto in un secondo tempo, e non essendo mai stato molto convinto delle scelte compiute tra il 1970 e il 1976, che trovo francamente mediocri, ho ritenuto di potermi esprimere come ho fatto. I giuristi, tra il 1970 e il 1976, non hanno dimostrato alcuna fantasia nella creazione degli statuti regionali; peggio ancora, alcuni giuristi hanno imitato gli statuti di loro colleghi, e credo che non si sarebbe potuta verificare una situazione peggiore.

La prima conclusione che traggo, quindi, è che è necessario riformare, e costituisce un dato molto rilevante che, in tal senso, vi sia un accordo fra autorevoli studiosi. La seconda è che i nostri ospiti sono fondamentalmente d'accordo (anche se la conclusione del professor Onida stempera in parte tale accordo), sul fatto che occorre diversificare. Il professor Onida ci ha fornito una soluzione sulla quale si può anche in parte convenire, però credo che la parola d'ordine, in questo contesto, sia quella di consentire la diversificazione. Vorrei aggiungere che alcuni di noi non sono favorevoli a questa scelta, cioè ad una diversificazione autodecisa a livello comunale e provinciale, poiché sono giunti alla conclusione — credo fondata — che, se lasciati liberi di

scegliere, i comuni, ricadendo nell'inerzia, risulterebbero paralizzati al loro interno, finendo per procedere con le stesse modalità seguite finora, o peggio, facendosi suggerire statuti presumibilmente dall'ANCI o dall'UPI, che non mi paiono le associazioni più innovative del paese. Mentre la legislazione in questo campo dovrebbe essere in qualche modo vincolante, indicando ai comuni, secondo determinati criteri, come comportarsi, per le regioni si potrebbe, invece, suggerire la diversificazione, aprendo quindi lo spazio all'autonomia statutaria. Esistono regioni che hanno determinati problemi, una certa struttura, una certa storia, una certa natura socio-economica, che possono decidere di seguire una certa direzione, mentre altre farebbero bene a scegliere una direzione diversa. Credo che anche su questo aspetto i nostri ospiti siano d'accordo; in ogni caso, è questo il mio suggerimento, la mia valutazione su quanto è stato detto.

Un tema che ho riscontrato in misura inferiore negli interventi precedenti (e quindi quanto sto per dire costituisce più un quesito che un'affermazione) è il problema del governare. Il professor Onida vi si è riferito in maniera forse più tangenziale di quanto mi sarei aspettato, poiché è un uomo - come me - di convinzioni abbastanza rigide e precise. Un concetto è stato da me compreso bene, l'altro un po' meno. Il primo è che la classe politica deve essere rappresentativa (ed io ho segnato « governante », che è la mia traduzione di quanto il professor Onida veniva dicendo): su ciò sono perfettamente d'accordo. Il sistema elettorale non può essere su base provinciale, anche perché basta leggere i giornali per rendersi conto che un determinato candidato è presentato in un certo collegio perché lì è stato sindaco e quindi, presumibilmente, oltre ad ottenere un buon numero di voti, probabilmente si occuperà dei problemi della zona: in alcuni paesi ciò risulta addirittura codificato e sancito, in altri un po' meno, ma la situazione è quella che è.

Ritengo che non si debba andare verso i collegi uninominali, perché ciò potrebbe frantumare ulteriormente la rappresentanza, mentre sono convinto che si debba procedere in direzione della lista bloccata. Su tale aspetto, mi trovo in disaccordo sia con il presidente Barbera, sia con il collega Bassanini, poiché penso che il sistema tedesco non consenta questo tipo di operazione. La lista bloccata, come sappiamo, pone un altro problema, poiché sarebbe scelta dai partiti; però implica un vantaggio, imponendo una responsabilità collettiva, che può consentire di vincere le elezioni una volta, ma comporta la necessità di governare, se si vuol vincere una seconda volta. Sono giunto alla conclusione che, pur non apprezzando molto le capacità democratiche dei partiti nella selezione dei candidati al loro interno, questa costituisce, tutto sommato, la soluzione « meno peggiore » che si possa individuare.

Il secondo punto sul quale sono d'accordo con il professor Onida, ma intorno a cui nutro qualche perplessità, è l'esigenza di riuscire a creare una classe politica interessata e competente ad amministrare. Si tratta di un problema molto delicato, che dovrebbe essere risolto aumentando probabilmente il prestigio della classe politica medesima, che oggi non appare molto prestigiosa. Ma come si fa ad aumentare il prestigio? La soluzione è abbastanza semplice: minore è il numero dei rappresentanti, maggiore è il loro prestigio. Esiste una sorta di relazione inversa: è noto, infatti, che una carica monocratica è più prestigiosa di una carica « diffusa ». Da questo punto di vista, sono rimasto piuttosto sorpreso dalle indicazioni forniteci dal professor Predieri, il quale mi sembrava orientato verso una soluzione direttoriale. Quest'ultima, infatti, è notoriamente un'istituzione poco prestigiosa. Basti pensare che nessuno di noi, anche se fosse un grande studioso, riuscirebbe a ricordare tutti i componenti il direttorio del sistema svizzero, mentre ognuno di noi sarebbe certamente in grado di individuare, per esempio, il governatore di New York.

Pertanto, se si vuole creare una classe politica competente ed interessata all'amministrazione, è necessario conferire maggiore prestigio alla stessa classe politica. Tale conclusione mi è stata suggerita soprattutto dall'esposizione del professor Onida.

Un altro punto su cui desidero richiamare l'attenzione della Commissione (rifacendomi soprattutto alle affermazioni dei professori Spagna Musso e Predieri), riguarda ciò che sta avvenendo attualmente a livello regionale: si sta verificando, infatti, una certa erosione di sovranità, che sta portando alcune regioni italiane verso un sistema, per così dire, « prefederato »; contemporaneamente, si avverte l'esigenza che le regioni del nostro paese diventino effettivamente regioni dell'Europa. Mi chiedo se tale aspetto, che è stato trattato solo marginalmente, non presenti un certo rilievo, soprattutto in vista del fatto che alcune regioni (e di conseguenza la loro classe politica) potrebbero acquisire maggiore prestigio. Ciò richiederebbe probabilmente una serie di modifiche non solo statutarie, ma anche costituzionali, dal momento che si porrebbe un problema di rapporto tra le regioni italiane e le istituzioni europee.

In conclusione, vorrei ribadire che sono favorevole alla diversificazione cui si è fatto riferimento, giungendo perfino ad accettare le stravaganze: infatti, preferirei che in alcune regioni vi fossero amministratori in qualche modo « stravaganti », poiché ritengo che l'unico modo per smuovere l'attuale situazione sia quello di trovare qualcosa di profondamente innovativo.

In proposito, non vi è alcun dubbio che un sistema presidenziale (come quello suggerito dal professor Onida) sarebbe preferibile all'attuale situazione stagnante. In tale contesto, pertanto, la fantasia e la capacità innovativa sarebbero ben accette. Ritengo, comunque, che vi siano modi diversi per procedere in tale direzione. Noi, per esempio, abbiamo ipotizzato l'elezione diretta del governo regionale, mentre il professor Onida ha prospettato una soluzione consistente nell'e-

lezione diretta del presidente della giunta, il quale può scegliere gli assessori anche al di fuori del consiglio regionale. Il professor Predieri, a sua volta, ha prospettato la soluzione direttoriale.

Nella realtà, si verifica una situazione paradossale, in quanto l'attuale sistema funziona bene soltanto in quelle regioni il cui funzionamento sarebbe buono in presenza di qualunque sistema.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Sarebbe preferibile dire che il sistema attuale non funziona bene, ma funziona mediocrementemente anche nelle regioni che funzionano complessivamente meglio delle altre.

GIANFRANCO PASQUINO. In sostanza, esistono alcune regioni che, per le loro caratteristiche socio-economiche e per la loro cultura politica, possono « sopportare » anche il sistema attuale. Tuttavia, se venissero svincolate da quest'ultimo, compirebbero certamente un salto di qualità. Mi chiedo, quindi, se tale salto di qualità sarebbe possibile svincolando anche le altre regioni dall'attuale sistema o se, invece, in tal caso esse non subirebbero un vero e proprio tracollo.

Vorrei sapere, pertanto, dai nostri ospiti se vi siano elementi socio-economici o di cultura politica, nelle regioni italiane che attualmente funzionano male, tali da consentire a queste ultime un salto di qualità mediante il superamento dell'attuale sistema.

Ho voluto porre tali questioni anche se personalmente vivo in una regione in cui il sistema attuale, per così dire, « rende ». Molti, invece, si pongono nell'ottica di non volere effettuare riforme perché, a loro avviso, da queste ultime deriverebbe un *gap*, per cui le regioni che attualmente funzionano bene trarrebbero dei vantaggi, mentre quelle che funzionano male si troverebbero in una situazione sempre peggiore.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. La prima domanda che intendo rivolgere ai nostri

ospiti riguarda l'autonomia statutaria estesa fino alla libera determinazione della forma di governo. Essa richiede, da parte mia, una « confessione » preliminare: quando si predisposero, prima della pausa estiva, le domande da porre agli autorevoli studiosi che avrebbero partecipato ai lavori della nostra Commissione, non chiesi al presidente Barbera di inserire tra le domande stesse uno specifico quesito riferito all'autonomia statutaria. Non lo feci per il semplice fatto che sono stato, insieme con il professor Onida, tra coloro che molti anni fa cominciarono a prospettare la scelta dell'autonomia statutaria per i comuni, le province e le regioni. Avanzai tale proposta anche nell'ambito di alcuni dibattiti parlamentari; essa, tuttavia, non solo cadde nel vuoto, ma suscitò anche una certa ilarità. Ciò è avvenuto non solo molti anni fa, ma anche più recentemente; sarebbe sufficiente, infatti, consultare i resoconti delle sedute di Commissione dedicate alla riforma delle autonomie locali per verificare come la suddetta proposta abbia suscitato, per esempio, l'ilarità del presidente della Commissione affari costituzionali della Camera (tanto per non fare nomi). Quindi, non mi è sembrato opportuno esplicitare nuovamente tale proposta.

Tuttavia, ho l'impressione che attualmente si stia verificando, anche da questo punto di vista, un rilevante cambiamento ed una sorta di « disgelo » nella capacità di innovazione istituzionale, i cui effetti si vanno diffondendo « a macchia d'olio ». In effetti, non solo si è allargato il numero degli studiosi che ipotizzano una soluzione del genere (nella precedente audizione abbiamo ascoltato il professor Giannini), ma anche in sede politica tale soluzione comincia ad essere presa in considerazione, addirittura nell'ambito del partito di maggioranza relativa. Ritengo, quindi, che si tratti di un punto su cui occorre concentrare la nostra attenzione e chiedere quale sia l'opinione dei nostri interlocutori, compresi coloro che non hanno avanzato una simile ipotesi. Essi potrebbero fornirci, se lo riterranno opportuno, addirittura una risposta scritta.

Comunque, la questione fondamentale dovrebbe essere rappresentata dalle possibili obiezioni che si possono muovere ad un'ipotesi di autonomia statutaria per le regioni; per quanto concerne, invece, i comuni e le province condivido in parte l'opinione del senatore Pasquino, anche se sono comunque favorevole a forme di autonomia statutaria, sia pure sottoposta ad una maggiore disciplina.

La domanda è rivolta anche al professor Spagna Musso, che non mi è sembrato molto favorevole a tale ipotesi, ed al professor Predieri che, a mio avviso, si è espresso in senso favorevole alla suddetta ipotesi, anche se non ho compreso con quali limiti.

PRESIDENTE. Il professor Predieri si è dichiarato favorevole all'autonomia statutaria ma, nello stesso tempo, ha precisato in che modo formulerebbe lo statuto.

FRANCO BASSANINI, Relatore per le regioni a statuto ordinario. Mi sembra evidente che una scelta a favore dell'autonomia statutaria, e quindi della differenziazione, non escluda assolutamente la possibilità di effettuare valutazioni di merito sulle diverse forme di governo in relazione alla situazione prevalente nelle regioni. Infatti, l'autonomia statutaria implica la necessità di tenere conto delle diverse situazioni, non solo dimensionali, morfologiche ed economiche delle varie regioni, ma anche delle loro tradizioni e del sistema politico in esse vigente. Conseguentemente, anche le soluzioni che possiamo ritenere preferibili in linea generale potrebbero rivelarsi non applicabili in situazioni particolari.

La prima domanda è volta a conoscere se vi siano obiezioni a tale riguardo.

La seconda domanda, fermo restando che non credo risulti convincente il criterio della scelta tra modelli interamente definiti (alla quale si è riferito il professor Onida), muove dalla considerazione che, ove si configurasse un'autonomia statutaria, anche se limitata esclusivamente

alle regioni, il problema sarebbe rappresentato dall'assenza di limiti a tale autonomia. In tale ipotesi si creerebbe una situazione rispetto alla quale il professor Giannini ha già manifestato la necessità di predisporre una serie di cautele idonee ad evitare il rischio di soluzioni « stravaganti ». Il senatore Pasquino ha osservato che al punto in cui siamo si può anche correre il rischio di adottare soluzioni di questa natura, ove si consideri che le vischiosità o le resistenze (da taluni attribuite al ceto giuridico, da altri al ceto politico) sono tali da non consentire il verificarsi di « stravaganze ».

Mi è sembrato di cogliere due orientamenti. Quello sostenuto dal professor Giannini è ispirato alla scelta tra determinati modelli. Si tratta, in definitiva, della stessa ipotesi sulla quale, limitatamente ai comuni, avevamo già lavorato, pervenendo alla formulazione di alcune proposte (ricordo, in particolare, la presentazione di una proposta di legge al Senato recante, tra le altre, la firma del senatore Pasquino, che, comunque, si limitava a previsioni di carattere generale). Il professor Giannini, in definitiva, avanza l'ipotesi di una serie di modelli definiti soltanto in linea di principio, tali cioè da consentire un ampio margine di scelte statutarie, non solo rispetto all'opzione tra i diversi modelli, ma anche in riferimento all'articolazione concreta della soluzione adottata.

L'orientamento del professor Onida, invece, configura una serie di limiti, cioè una « cornice » generale (i principi costituzionali), ed un procedimento che continui a prevedere l'approvazione parlamentare in funzione di controllo (che va esteso anche al merito), al fine di predisporre opportune garanzie contro il rischio di ipotetiche « stravaganze ».

Sarei particolarmente interessato a conoscere le valutazioni degli auditi in merito a queste due posizioni, anche per avere una conferma in riferimento alle diversità che mi è sembrato cogliere.

In particolare, anch'io, come il senatore Pasquino, sarei portato a ritenere che il problema, rispetto al quale le due

posizioni espresse hanno tentato di prospettare una soluzione, sia inesistente, dal momento che appare improbabile che possano intervenire iniziative « stravaganti ». Tuttavia, non intendo affrontare la questione in questi termini; ritengo, infatti, che tali soluzioni possano registrare un successo solo se saranno articolate in maniera tale da non offrire il fianco a potenziali critiche. Infatti, se la previsione dell'improbabilità di iniziative « stravaganti » convince il sottoscritto, il senatore Pasquino e, probabilmente, molti studiosi, temo che essa non sia sufficiente a rimuovere le vischiosità di un certo ceto politico....

PRESIDENTE. Potrebbe anche essere utilizzata come alibi!

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Sì, può essere utilizzata come pretesto per respingere le soluzioni proposte.

A mio avviso, nonostante la dichiarazione di irrilevanza del problema formulata dal senatore Pasquino, sarebbe opportuno individuare una forma di garanzia, uno strumento per fornire una risposta convincente alle obiezioni mosse, anche sul piano istituzionale. Fino ad oggi, infatti, possiamo registrare soltanto le posizioni espresse dai professori Giannini ed Onida e non siamo in grado di stabilire se ne interverranno di ulteriori.

Un'altra questione sulla quale chiedo una valutazione più articolata riguarda i pregi e gli inconvenienti connessi alla configurazione di talune forme di governo. Ovviamente, se, per ipotesi, si dovesse optare per la scelta dell'autonomia, il conseguente dibattito si svilupperebbe all'interno delle singole regioni coinvolgendo il merito delle scelte da operare e da proporre alle rispettive popolazioni (ritengo, attraverso lo strumento del referendum). Nella precedente seduta sia io, sia il professor Predieri, avevamo sollevato il problema della valutazione delle forme di governo in relazione a fenomeni e processi registratisi negli ultimi anni. Si tratta della stessa questione che in-

duce una parte considerevole di studiosi americani, convinti assertori delle proprie tradizioni presidenzialistiche, a chiedersi se oggi il presidenzialismo puro non comporti il rischio di concentrare le scelte sulle persone, sulla loro capacità di comunicazione, sulla capacità di utilizzare il mezzo televisivo, piuttosto che sui programmi, sugli indirizzi e sulle scelte politiche. Se tale valutazione corrisponde al vero, mi chiedo se non sia opportuno (su questo chiederei una risposta scritta), lavorare nella direzione indicata dal senatore Pasquino, alla quale abbiamo avuto occasione di dedicare la nostra attenzione anche io ed il presidente Barbera. Si tratta, cioè, di individuare soluzioni che consentano di sottoporre agli elettori una scelta che riguardi contemporaneamente le persone, i programmi e le maggioranze, in un'ottica nella quale il rischio di personalizzazione proprio del sistema presidenziale puro sia temperato da un sistema più complesso, anche se, come sottolineava il professor Predieri, tale soluzione potrebbe apparire ibrida. Su tale questione riterrei necessario si sviluppasse la riflessione dei rappresentanti della cultura giuridico-istituzionale, anche alla luce di talune ipotesi tuttora in discussione.

Ho trovato convincente l'indicazione delle esigenze prospettata dal professor Onida perché, se essa corrisponde al vero, a me pare che né il sistema presidenziale in senso stretto, né il meccanismo dell'elezione del governo in blocco consentirebbero di soddisfare tali esigenze in modo efficace e soddisfacente. Infatti, il sistema presidenziale risulterebbe inadeguato per le ragioni che ho già indicato; il meccanismo dell'elezione del governo in blocco, dal canto suo, non consentirebbe di conferire agli elettori un potere di scelta non predeterminato in modo estremamente rigoroso dai partiti e dagli apparati di partito che, pur essendo sottoposti al giudizio del corpo elettorale (e, quindi, assumendosi una responsabilità nei suoi confronti), determinano una situazione per cui la concorrenza si registra esclusiva-

mente nel loro ambito, impedendo che la responsabilità si dispieghi concretamente (infatti, il confronto avviene ad un livello inferiore da un punto di vista democratico). Un meccanismo che consentisse al presidente eletto di scegliere la composizione dell'esecutivo, invece, sarebbe certamente in grado di evitare tale inconveniente.

Per tali ragioni ritengo sia utile un'approfondita riflessione sui modelli più articolati ed ibridi che sono venuti configurandosi.

Mi chiedo, inoltre, se l'esigenza di riqualificare il ceto politico regionale, con l'intento di conferirgli un maggiore prestigio (che certamente deve essere tenuta presente nell'ambito della riforma dei sistemi elettorali), non richieda una riflessione che riguardi anche altri aspetti del sistema istituzionale.

A questo punto la domanda diventa estremamente precisa, nel senso di chiedere se, in fondo, insieme con la riforma della forma di governo e del sistema elettorale, non fornisca un contributo notevole alla riqualificazione del ceto politico regionale, una riforma del Parlamento, la quale, prevedendo - sul modello di altri paesi stranieri - che una delle due Camere sia composta di rappresentanti delle regioni, dia un rilievo ed una funzione nazionale al ceto politico regionale senza fare della rappresentanza politica regionale un « gradino » in un *cursum honorum* che se vuole progredire deve giungere fino all'elezione nel Parlamento nazionale.

CONCETTO SCIVOLETTO. Signor presidente, desidero rivolgere ai nostri ospiti una domanda breve e schematica che rappresenta il frutto sia di una deformazione politica, sia di una difficoltà a « sintonizzarmi » sul dibattito svoltosi questa sera: un dibattito di livello elevato grazie agli interventi degli ospiti presenti ed ai quesiti degli onorevoli Bassanini e Pasquino.

Mi chiedo se i problemi della forma di governo regionale - e mi riferisco, in particolare, alla sua crisi, al mancato funzionamento nonché alla necessità di proce-

dere ad un adeguamento – siano prevalentemente interni ai meccanismi istitutivi e costitutivi delle regioni. Se così fosse, la storia di queste istituzioni, degli statuti, della loro origine, delle caratteristiche dell'uniformità nonché della mancata diversificazione, vale a dire i temi posti all'attenzione della nostra indagine, nel caso in cui fossero affrontati e risolti, non consentirebbero il permanere di una serie di problemi decisivi per lo stesso funzionamento delle regioni? Tali problemi, da me definiti esterni, riguardano il rapporto tra regione e Stato, tra regione ed ente locale, le condizioni economiche e sociali delle regioni italiane, le trasformazioni intervenute, la dislocazione dei poteri nella società italiana, nonché temi di ordine più generale dei quali si è parlato – in verità poco in questa sede – come la confusione tra compiti di indirizzo politico e sfera della gestione amministrativa. In sostanza, risolto il problema istituzionale nonché quello dei meccanismi di ammodernamento, qual è il peso delle problematiche da me definite – schematicamente – esterne alle questioni interne al funzionamento delle regioni?

CESARE DUJANY. Ho molto apprezzato gli interventi dei nostri cortesi ospiti, per cui mi limiterò a sottoporre alla loro attenzione una riflessione.

Si è affermato che le regioni, oltre ad aver presentato poche iniziative, hanno poca fantasia: può anche essere vero, però le poche iniziative formulate sono cadute nel vuoto, ormai da lunghi anni, in questo Parlamento. Mi domando quindi a che serva e che coraggio abbiano le regioni ad avanzare talune proposte rispetto ad un « mare » che non risponde, che ha molta acqua sporca e che non accenna alcuna reazione. Poiché a fronte di tale situazione si registra un atteggiamento di sfiducia, sarebbe interessante sapere quali sono i freni che condizionano l'attività parlamentare nei riguardi di temi quali l'autodeterminazione, gli statuti autogestiti e via dicendo.

Mi chiedo, inoltre, che ruolo abbiano i partiti, la burocrazia, l'informazione – sia

quella scritta, sia quella televisiva – nonché che ruolo svolgano le organizzazioni sindacali e quelle imprenditoriali le quali, mi pare, tendono a privilegiare l'organo centrale nazionale rispetto alla diversificazione di poteri, ad una riforma nella diversità.

Ritengo che il problema della diversità, della riforma – e in questo senso gradirei una riflessione da parte dei nostri ospiti – debba diventare innanzitutto culturale, di carattere politico globale, altrimenti rischiamo di fare soltanto dei bellissimi sogni che però non hanno riscontri concreti.

In ordine ai consigli regionali, mi sia consentito ricordare che vivo in una regione particolare: abbiamo avuto vari metodi elettivi (maggioritario e proporzionale), ma il sistema presidenziale è sempre stato preminente. Il nostro statuto concede la possibilità al presidente di scegliere gli assessori all'esterno degli eletti, com'è già accaduto, e ciò conferma che la caratterizzazione presidenziale è sempre esistita in questi quarant'anni. Naturalmente, questo ha collocato in posizione di disagio l'organo assembleare che non ha poteri, o meglio non riesce ad esplicare molte delle sue competenze: infatti, quasi tutto è concentrato nel presidente o al massimo nella giunta regionale, per cui il consiglio regionale spesso svolge una funzione puramente notarile, approvando quanto viene presentato, con poco margine di discussione e soprattutto di dialettica il che, mi pare, non va a vantaggio della democrazia, della crescita, dell'educazione e della formazione dei consiglieri regionali.

PRESIDENTE. Riferendomi all'intervento del senatore Dujany, vorrei sottolineare un punto. Lei ha ragione allorché afferma che le iniziative legislative regionali, in modo particolare, questo Parlamento le ha messe in disparte.

GIANFRANCO PASQUINO. In questo Parlamento o in generale?



PRESIDENTE. Il Parlamento. Si tratta di circa cinquanta iniziative legislative regionali alcune delle quali di particolare rilievo ed interesse (soprattutto nei primi anni), che però non sono giunte in porto.

CESARE DUJANY. Consideriamo solo il problema linguistico, fermo da tre legislature!

PRESIDENTE. Vorrei anche ricordare che su iniziativa di questa Commissione, e dello stesso senatore Dujany, il Senato ha operato una modifica del proprio regolamento, nel dicembre scorso, introducendo una norma in base alla quale i progetti di legge di iniziativa popolare e quelli di iniziativa regionale devono essere discussi con priorità. La norma prevede che « Le competenti Commissioni devono iniziare l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare e di iniziativa regionale ad esse assegnate, entro e non oltre un mese dal deferimento ». È inoltre previsto che sia consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designati dalla regione.

È un'innovazione che volevo ricordare in quanto vi è stato un impulso della nostra Commissione a seguito della precedente indagine conoscitiva, auspicando che anche la Camera introduca una modifica nel proprio regolamento in questa direzione.

Desidero raccomandare ai nostri ospiti di fornire una risposta, in particolare, ad una delle domande formulate dall'onorevole Bassanini il quale ha chiesto se fosse possibile pervenire ad una modifica della forma di governo – nel senso in cui ne ha parlato il professor Predieri nel suo intervento – anche attraverso un' incisiva riforma della legge elettorale. L'onorevole Bassanini si chiedeva, cioè, se fosse possibile giungere ad una riforma della legge elettorale in base alla quale cittadini eleggendo – uso il termine tra virgolette – i consiglieri regionali, possano contemporaneamente eleggere il presidente della giunta regionale e la giunta medesima.

Si è ricordata una proposta di riforma elettorale presentata dal senatore Pa-

squino già in sede di Commissione Bozzi; personalmente, ricordo una proposta avanzata dall'onorevole Bassanini concernente la formazione dei consigli comunali e l'elezione dei sindaci. Tali proposte non sono identiche, ma hanno una comune ispirazione.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* Vorrei ricordare che quella proposta è stata elaborata insieme allo stesso presidente Barbera.

PRESIDENTE. Abbiamo avuto modo di discuterne insieme.

Si tratta di proposte che tengono conto delle evoluzioni che hanno fatto registrare le forme di governo anche di altri paesi, in direzione di quelle che Duvrger chiama « forme di democrazia immediata » e che consentono agli elettori, attraverso l'elezione dei deputati, di non limitarsi ad attribuire quote di potere ai singoli partiti, ma anche di poter incidere direttamente sulla formazione delle giunte e sull'elezione dello stesso *leader* di Governo.

Se non vi sono obiezioni, propongo ai nostri ospiti, dopo un rapidissimo giro di risposte, di fornire ulteriori integrazioni per iscritto agli interrogativi avanzati, con l'avvertenza che ciò può rappresentare anche un mezzo per precisare meglio il proprio pensiero.

ALBERTO PREDIERI, *Ordinario di diritto pubblico generale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma.* Desidero fornire una sintetica risposta al senatore Pasquino in merito al problema della forma di governo direttoriale. Non sono un convinto sostenitore di tale soluzione, ma ne ho parlato – e di solito non lo fa mai nessuno – in funzione di una mia precisa convinzione: non credo alle bizzarrie, ma credo fermamente alle ibridazioni. Esistono moltissime possibilità che aprono il campo alla sperimentazione, alla fantasia, alle diversità politiche e di situazione e che possono portare a soluzioni alle quali, probabilmente, non abbiamo mai pensato e non pensiamo

fino a quando ragioniamo, per così dire, a caldo.

È vero che il sistema direttoriale può portare a governi « grigi », ma talvolta il grigiore è anche opportuno. Solitamente, si auspica il presidenzialismo, nonostante i rischi che comporta, per un duplice motivo: in primo luogo per favorire l'aumento di posizioni carismatiche, di prestigio e di *leadership*; in secondo luogo per avere la sicurezza – naturalmente relativa – di evitare le crisi di governo. Indubbiamente anche negli Stati Uniti si sono verificate crisi, pur senza giungere all'*impeachment*, nonostante la vigenza di un sistema presidenziale, ma si tratta pur sempre di casi eccezionali. Infatti, il vantaggio di un sistema direttoriale – di cui ho parlato in termini abbastanza polemici per le ragioni indicate – consiste nel fatto che rappresenta un fortissimo deterrente all'apertura di crisi. Però, il modello di un governo a tempo, funzionante in un sistema parlamentare efficiente dal punto di vista della resa e della stabilità, come quello britannico, può realizzarsi, al limite, attraverso ibridazioni, anche senza ricorrere al sistema direttoriale. Ritengo sia possibile trovare, in parte anche al di fuori del sistema presidenziale, una serie di soluzioni, pur rimanendo nell'ambito della Costituzione vigente la quale, tuttavia, sono convinto vada modificata per quanto attiene questo aspetto. Infatti, non abbiamo nulla da perdere nel cambiare la normativa sulle regioni.

Mi limiterei a queste considerazioni perché le altre domande formulate sono molto più complesse, differenziate e presuppongono una serie di analisi che, a mio avviso, possono essere effettuate solo caso per caso.

Aggiungo solo un'ultima considerazione concernente il discorso del prestigio che è un risultato molto difficile da conseguire. Abbiamo vissuto, per un verso o per un altro, esperienze come la prima legislatura, nella quale il prestigio non mancava. Ciò nonostante sentii in una Commissione, nella quale era sorta una certa tensione tra due diversi apparati, un presidente di regione dire al ministro dell'agricoltura del suo stesso partito, alla

presenza di altri ministri intervenuti per cercare di risolvere la situazione: « Lei, signor ministro, deve capire una sola cosa, ossia che da quando esiste un ordinamento regionale, il compito suo e del suo ministero è quello di scomparire ». Si sarà trattato di un'affermazione provocatoria, ma costituisce testimonianza di un certo stato d'animo, di una presa di posizione e di una conquista di « dignità » – per usare un termine vichiano – che certamente oggi non esistono più.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Se mi si consente l'interruzione, vorrei aggiungere che alla presenza del professor Onida e mia, i presidenti delle regioni della prima legislatura si fecero dire da un presidente di Commissione parlamentare: « E adesso, nella vostra sovrana autonomia, scrivete sotto la mia dittatura »! E furono dettati gli emendamenti agli statuti regionali. Detto questo, mi chiedo se il prestigio di cui si parla non esprimesse una mera aspettativa.

ALBERTO PREDIERI, *Ordinario di diritto pubblico generale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma*. Esistevano due momenti diversi perché quello della negoziazione, cui si riferisce l'onorevole Bassanini, era un momento in cui si accettavano certi fatti per ragioni di investitura. L'onorevole Bassanini ed io ricordiamo molti episodi analoghi a quello che ho citato relativi alla fase di investitura. Ripeto che quando oggi sento parlare di certi tremori di fronte all'ipotesi di attivare taluni ricorsi presso la Corte costituzionale, mi sembra di ascoltare le favole delle nonne.

Per quanto riguarda le altre domande, mi avvarrò dell'opportunità di rispondere per iscritto, pur ribadendo che non si tratta di un compito facile perché difettiamo ancora di una cospicua mole di materiale né sappiamo quando sarà possibile ottenerla.

ENRICO SPAGNA MUSSO, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Ho

detto questa mattina al presidente Barbera che oggi soffia impetuoso il vento della seconda Repubblica e che la forma di governo presidenziale è, per così dire, di moda, come si constata anche in ambito regionale.

Non posso, però, fare a meno di notare che fino a pochi anni fa lo *slogan* prevalente era quello del recupero dei valori connessi alle assemblee popolari, dotate di poteri legislativi. Assistiamo, quindi, come dicevo, anche ad una « moda legislativa ».

Possiamo senz'altro saggiare la forma di governo presidenziale; personalmente credo, però, che non possa essere calata dall'alto. Innanzitutto esiste un forte orientamento dottrinale secondo il quale è necessario procedere ad una revisione costituzionale in quanto la nostra Carta definisce la giunta organo esecutivo. Si tratta, peraltro, di un ostacolo procedurale che volendo può benissimo essere superato.

Inoltre, bisogna fare attenzione, considerando un ulteriore aspetto: la formula di governo presidenziale è certamente un modo per combattere quella che Luhmann definisce la « disseminazione del potere » (per cui nel nostro sistema il piede spinge maggiormente sul freno più che sull'acceleratore, con tutti i guasti conseguenti emersi in questi anni); tuttavia, è anche vero che alcuni dati della società italiana non possono essere ignorati. La concentrazione dei mezzi di informazione in pochissime mani fa sì che la formula di governo presidenziale, anziché esaltare la democraticità possa tradursi in un ulteriore affossamento e declino della democrazia.

Sosteneva l'amico - mi consenta - Pasquino che la formula in oggetto favorisce il prestigio; con riferimento all'adozione di tale formula, parlerei piuttosto di notorietà della classe politica. Indubbiamente, si favorisce in tal modo una maggiore notorietà, ma il prestigio rappresenta un valore molto più complesso...

PRESIDENTE. L'espressione più adatta è forse quella di « visibilità ».

ENRICO SPAGNA MUSSO, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Anche.

Nella realtà del contesto sociale e politico italiano, a livello nazionale e locale, esistono alcuni dati che ostacolano questa formula, la quale, comunque, può essere saggiata, ma non con una soluzione del tipo « vestivamo alla marinara ». In altri termini, essa non deve essere intesa come calata dall'alto, per cui le regioni per una scelta del Parlamento, così come in passato si muovevano secondo le prefigurazioni della legge Scelba, con un certo appiattimento in un determinato senso, dovrebbero « vestire » in un certo modo con l'adozione del sistema presidenziale.

Si potrebbe continuare a lungo su questo piano. Concluderei sostenendo che esistono alcuni valori da perseguire, i quali non possono assolutamente essere tutelati solo con scelte connesse a riforme istituzionali; in altri termini, non bisogna pretendere che queste ultime diano più di quanto possono offrire.

VALERIO ONIDA, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano*. Intendo considerare pochi aspetti, perché il materiale è tanto da richiedere una riflessione più ordinata.

Non torno sul punto riguardante la scelta tra l'individuazione di modelli e l'autonomia piena; in proposito, mi sono già espresso negli interventi iniziali, sostenendo che riterrei preferibile la seconda soluzione.

Per quanto viceversa riguarda i pregi ed i difetti delle varie forme di governo, le esigenze che ho cercato di sintetizzare nella mia introduzione sono prevalentemente mirate sull'esperienza delle grandi regioni a statuto ordinario.

Ancora una volta emerge qui la diversità. Per esempio, il problema riguardante la necessità di far emergere gli interessi regionali al di sopra dei localismi si presenta in Valle d'Aosta in misura molto minore rispetto alla Lombardia, dove, quando viene eletto un assessore, prima

ancora di chiedersi a quale partito appartenga, ci si domanda se sia di Brescia, di Bergamo, di Como o di Milano; infatti, la forza degli interessi locali è tale che veramente la regione, se deve esistere, può farlo solo affermandosi come qualcosa di nuovo, in grado di oltrepassare i diversi localismi.

Non si può dunque fare un discorso unitario per tutte le regioni.

Nell'ambito dell'esperienza, che ho prevalentemente tenuto sullo sfondo, delle grandi regioni a statuto ordinario, mi pare che il problema non sia quello di una migliore governabilità, di evitare un numero eccessivo di crisi di giunta o di favorire una migliore dialettica tra maggioranza ed opposizione. Nelle regioni, tra l'altro, non esiste una contrapposizione tra maggioranza ed opposizione intesa nello stesso modo in cui si configura nello Stato e nel Parlamento. Il problema è un altro: far esprimere gli interessi della collettività in modo chiaro ed efficace.

Il personale politico regionale oggi è privo di personalità perché la regione ne è priva, e quest'ultima a sua volta non ha personalità perché il personale politico regionale non ne ha.

Pertanto, a mio avviso, un'indicazione nel senso del presidente della regione eletto può venire per ragioni diverse da quelle in base alle quali alcuni sono favorevoli al presidenzialismo su base statale. Personalmente sono del tutto contrario a tale formula come ipotesi di riforma costituzionale per lo Stato, ma sono favorevole ad un presidente eletto nelle regioni.

Queste sono profondamente diverse. Non si tratta di avere un governo più efficace e capace di decidere maggiormente o di concentrare ulteriormente i poteri decisionali. Tali problemi non esistono a livello regionale, mentre resta il fatto che la regione ha poca personalità, dipende troppo come sistema politico da quello nazionale.

Da questo punto di vista il sistema dell'elezione diretta del presidente può, da un lato, dare questa personalità, dall'altro favorire la rottura della dipen-

denza eccessiva del sistema politico regionale da quello nazionale. Infatti, un presidente eletto non potrà prendere ordini dalle segreterie nazionali dei partiti come può fare uno che sia espressione di mediazioni partitiche.

Raccoglierei ancora brevissimamente lo spunto offerto dall'onorevole Bassanini sulla riforma del Parlamento.

Evidentemente, questo sarebbe un passo importante. Se il personale politico di governo delle regioni fosse anche espressione nazionale nell'ambito della Camera delle regioni, necessariamente il prestigio e l'autorità della politica regionale aumenterebbero enormemente. Si dovrebbe tuttavia trattare di una Camera non composta da membri eletti dai consigli regionali, ma da quanti nelle regioni esercitano i diversi ruoli istituzionali (per intendersi, si dovrebbe seguire un modello « alla tedesca »).

In merito alla capacità di amministrare – su tale punto il senatore Pasquino sollecitava una maggiore chiarezza – sono convinto che essa rappresenta oggi uno dei *deficit* fondamentali, non solo sotto il profilo della capacità in senso stretto, ma anche come interesse della classe dirigente, sia politica sia burocratica, ad amministrare e ad amministrare bene.

Evidentemente, il problema non si risolve solo, ma anche in termini di forma di governo (eleggendo direttamente il presidente od altro), e forse ancora di più mediante una modifica della struttura amministrativa della regione.

Non posso non ricordare in questa sede che tutta la politica legislativa del nostro paese è andata nella direzione di impedire la creazione di una struttura amministrativa forte nelle regioni. Solo il Veneto è riuscito a produrre un tocco di originalità in questo ambito, introducendo la nota figura dei segretari, che sono alti funzionari dotati di particolari responsabilità e di una determinata posizione di autorevolezza. Nelle altre regioni ciò non è accaduto e – dirò di più – non può più accadere, se si mantiene fermo il

sistema attuale della contrattazione collettiva per il personale regionale, immesso e confuso nello stesso comparto di quello degli enti locali (quasi che fosse la stessa cosa amministrare un assessorato regionale ed un comune o una provincia)!

Occorre porsi il problema – la sede potrebbe essere quella della legge sulla dirigenza – di una struttura amministrativa regionale adatta ai compiti che la regione ha o dovrebbe avere. Il problema, infatti, riguarda non solo il personale politico, che a mio avviso manifesta un *deficit* rispetto ai suoi compiti, ma anche

quello amministrativo e burocratico. Da questo punto di vista, occorre porre mano ad una serie di riforme, tra cui, appunto quella sulla dirigenza.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente i professori intervenuti per l'alto contributo offerto e per gli ulteriori suggerimenti che ci vorranno fornire attraverso i documenti scritti.

La seduta termina alle 19.